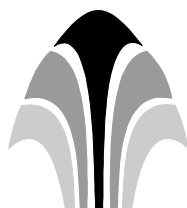




FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO



INSTITUTO SUPERIOR
BISSAYA - BARRETO

AS IMPLICAÇÕES DA GESTÃO DO VALOR PÚBLICO NO SECTOR PÚBLICO DO TURISMO

Ana Amado

*Dissertação apresentada para a
Obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública*

Coimbra, 23 de Julho de 2008



FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO



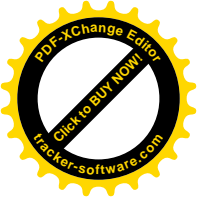
INSTITUTO SUPERIOR
BISSAYA - BARRETO

AS IMPLICAÇÕES DA GESTÃO DO VALOR PÚBLICO NO SECTOR PÚBLICO DO TURISMO

Ana Amado

*Dissertação orientada pelo
Prof. Catedrático Jubilado António Barbosa de Melo
para a obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública*

Coimbra, 23 de Julho de 2008



Agradecimentos

Chegar ao final desta tese foi um longo caminho percorrido, contudo só possível de com a colaboração de muitas pessoas, mesmo correndo o risco de me esquecer de enumerar alguém aqui fica a minha singela homenagem a todos.

Ao Professor Barbosa de Melo que desde logo aceitou a orientação desta tese e para ela contribuiu com os seus sábios conhecimentos;

Ao Professor Vítor Batista, por todos os conselhos amigos que me conduziram ao tema desta tese;

Ao Professor Rainer Pitschas pelos enormes ensinamentos transmitidos;

À minha equipa de trabalho, colegas e amigos por todas as palavras de incentivo, por toda a força e motivação que me deram quando esta longa caminhada parecia não ter fim e desistir era uma possibilidade;

Ao Dr. Constantino Pinto enquanto Director-Geral da Marsans Portugal por todo o apoio mas acima de tudo por ter acreditado neste meu projecto;

À Eva Rodriguez na qualidade de Directora da Escola Marsans em Espanha pela colaboração prestada;

Ao professor Tiago Marques, ao Miguel Fortunato, aos colegas da Licenciatura em Direito do ISBB, por todas as palavras de incentivo, motivação e carinho;

A todos que me acompanharam durante estes três anos, me deram ideias, sugestões, que me permitiram vivenciar realidades e que incentivaram ao trabalho concluído;

Por último mas não menos importante à minha família, avós e tios por me terem demonstrado sempre que não estou sozinha;

Para todos tenho apenas uma palavra a dizer: Obrigado!

Ficar-vos-ei eternamente grata!



À Memória do Meu Pai



Resumo

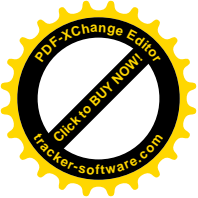
Ao longo dos tempos diversos têm sido os modelos de administração e de gestão pública adoptados pelos países e suas entidades governamentais, decorrentes das mudanças que se fazem sentir nas sociedades. Desde o modelo burocrático de Weber, passando pela Nova Gestão Pública até mais recentemente, à Gestão do Valor Público, diversas são as teorias.

O turismo é directamente afectado por estes modos de actuação da administração pública, que condicionam as opções estratégicas tomadas por cada país, cada área, cada destino, sempre com vista ao desenvolvimento sustentável. Cada vez mais a sustentabilidade turística é eleita como ferramenta crucial para o desenvolvimento turístico das regiões.

Sustentabilidade implica harmonização de intervenções, articulação de interesses numa abordagem conjunta e integrada, um acompanhamento constante das actividades, uma capacidade de resposta rápida às adversidades que surgem. O turismo enquanto área transversal a muitos outros sectores implica um planeamento sustentável reforçado.

Ainda que o turismo seja um sector cuja actividade privada é dominante, importa que a parte que diz respeito à administração pública seja pautada por modelos de gestão que visem o alcançar da sustentabilidade. Só assim será possível que o sector turístico alcance resultados económicos, sociais e culturais que conduzam ao desenvolvimento regional, nacional e mundial.

Palavras chave: gestão, sustentabilidade, desenvolvimento, estratégia, turismo



Abstract

Throughout time, countries and their governmental entities have adopted many public management models as a result of the changes that have been felt in their societies. Since the bureaucratic model of Weber, through to New Public Management and more recently, Public Value Management, many are the theories.

Tourism is directly affected by these models that condition the strategic options taken by each country, each area, each destination, always with a focus on sustainable development. Now more than ever, tourism sustainability is considered a crucial tool for the tourism development of those regions.

Sustainability implies harmonization of interventions, the juncture of interests in a joint and integrated approach, a constant monitoring of the activities, and a quick response capacity to the adversities that appear. Tourism, while a transversal field to many other sectors, implies strengthened sustainable planning.

Despite Tourism being a sector whose private activity is dominant, it is imperative that management models aimed at reaching sustainability sensibly govern the area directly related to Public Administration. Only then will it be possible for the tourism sector to achieve economic, social and cultural results that drive regional, national and worldwide development.

Keyword's: management, sustainability, development, strategy, tourism



Índice

Introdução	7
Capítulo I – Administração Pública: Conceitos, Evolução e Paradigmas	8
1. O Conceito de Administração, a Noção de Administração e os seus Sentidos	8
2. Breve Resenha Histórica da Administração Pública	10
3. Paradigmas da Administração Pública	18
3.1 A Tradicional Administração Pública	18
3.2 A Nova Gestão Pública	21
3.3 Gestão do Valor Público	24
Capítulo II – O Turismo, enquanto Sector da Administração Pública	29
1. Turismo – Conceitos, Classificações e Tipologias	29
2. A Actividade Turística – Características, Tendências e Perspectivas	33
3. O Turismo na Europa – O papel da União Europeia	38
3.1 Integração de Medidas no Sector do Turismo	40
3.2 A Sustentabilidade no Sector do Turismo	43
3.3 A Imagem do Sector do Turismo enquanto Sector Económico	50
4. Caso de Estudo – Espanha	51
4.1 A Administração Pública Espanhola – Breves Notas	51
4.2 A Administração Pública Turística Espanhola – Órgãos, Funções e Competências	53
4.3 A Conjuntura Turística Espanhola	56
4.4 Sistema de Gestão Turística Espanhola	57
5. Caso de Estudo – Portugal	68
5.1 A Administração Pública Portuguesa – Breves Notas	68
5.2 A Administração Pública Turística Portuguesa – Órgãos, Funções e Competências	74
5.3 A Conjuntura Turística Portuguesa	78
5.4 Sistema de Gestão Turística Portuguesa	79
Capítulo III – A Importância da Gestão do Valor Público na Gestão Turística	88
Conclusão	100
Bibliografia	103



Introdução

O trabalho apresentado tem como tema o mais recente paradigma de gestão da administração pública – a Gestão do Valor Público e o seu impacto na gestão do sector do turismo. Este tema foi escolhido em virtude de querer desenvolver um estudo que me permitisse conjugar a minha experiência profissional enquanto agente de viagens com outros ensinamentos e experiências do sector público. Sendo que em Portugal muito se fala de reforma e modernização da administração pública pareceu-me interessante analisar o que se faz em termos do sector turístico.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três partes. A primeira versa sobre a administração pública e os paradigmas de gestão, iniciando-se com uma abordagem às principais características que tornam a administração pública um sector particular, para que nos possamos contextualizar para as análises posteriores, seguindo-se uma resenha histórica e por último uma análise dos vários paradigmas de gestão que têm sido mais marcantes na administração pública. A segunda parte é dedicada ao sector do turismo. Inicia-se com uma abordagem aos conceitos, classificações e tipologias de turismo para enquadramento dos restantes temas. Segue-se uma análise das características, tendências e perspectivas do turismo no panorama actual, em particular a análise do papel da União Europeia em matérias turísticas. Finalizamos a segunda parte com os dois estudos de caso: Portugal e Espanha. Ambos com a mesma estrutura de análise, uma primeira parte sobre a gestão pública do país em causa, seguindo-se a análise dos órgãos públicos, suas funções e competências com intervenção no turismo. Finalizamos esta parte com a análise da conjuntura da conjuntura turística e da gestão que a administração pública nacional tem levado a efeito.

A última parte faz uma avaliação global dos diversos sistemas de gestão descritos nos casos de estudo, posicionando-os no campo da Gestão do Valor Público. Finalizamos o trabalho com uma nota conclusiva sobre os principais aspectos a reter.



Capítulo I – Administração Pública: Conceitos, Evolução e Paradigmas

1. O Conceito de Administração, a Noção de Administração pública e os seus Sentidos

Para falarmos de administração pública, importa compreender um dos conceitos base que lhe está subjacente – o conceito de administração. Frequentemente utilizamos o termo administração, ainda que nem sempre a utilização seja feita de forma tão rigorosa quanto o significado do conceito assim o exige. Para João Caupers (2002) a administração é uma actividade que combina diversos recursos, sejam eles de natureza financeira, humana ou material, no seio de uma organização com vista à prossecução de um determinado fim, ao alcançar de objectivos¹. Considerando a definição escrita por Marcello Caetano este “fim ou alcançar de objectivos” referida na definição anterior refere-se à satisfação de necessidades humanas. Devemos entender o termo *necessidades*, não apenas como se resumindo às carências de ordem económica, mas a todos os aspectos inerentes à nossa sobrevivência e à vida em sociedade. Assim o autor diz-nos que a «administração compreenderá, pois, o conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém procure prover à satisfação regular de necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados» (2001: 2). Nas considerações efectuadas sobre administração, Marcello Caetano defende que uma boa administração não é a que se limita à simples aplicação de recursos, mas sim aquela que for efectuada atendendo não só às necessidades presentes mas também futuras, considerando assim o meio envolvente da organização².

Toda e qualquer organização social, tem na sua essência, relações de interacção entre os indivíduos que a compõem. Estes relacionamentos desenvolvidos irão gerar necessidades colectivas, sejam elas de carácter essencial ou instrumental. As necessidades essenciais dizem respeito à convivência em sociedade, enquanto que as necessidades instrumentais, referem-se a necessidades ainda que de carácter individual são satisfeitas através de mecanismos colectivos³. De salientar que a necessidade de implementação da

¹ João Caupers defende que «administrar é uma acção humana que consiste exactamente em prosseguir certos objectivos através do funcionamento da organização» (2002: 12).

² Segundo Marcello Caetano uma boa administração «considera as necessidades a prover no seu conjunto e em relação a certo período ou à sequência dos tempos, de modo a procurar recursos para as satisfazer na devida oportunidade» (2001: 1). Denota-se um pensamento a médio / longo prazo, do autor.

³ Exemplos de necessidades colectivas essenciais são a saúde, a educação, a segurança, as vias de comunicação. São aspectos básicos sem os quais não seria possível constituir a sociedade. No caso das necessidades colectivas instrumentais temos como exemplos o fornecimento da luz eléctrica, do gás ou da água. Ainda que os bens existam à nossa disposição, estamos habituados a que cheguem até nós sem termos de ser nós próprios a irmos de encontro à sua



justiça, se situa fora do âmbito de actuação da actividade administrativa, remetendo-se para o âmbito do poder judicial (Freitas do Amaral, 2006: 28). É com base nesta ideia de satisfação das necessidades colectivas que se enquadra o conceito de administração pública. Este conceito pode assumir dois sentidos, um sentido orgânico (Administração Pública) e um sentido material (administração pública)⁴.

Começamos por analisar o sentido orgânico também definido como sentido subjectivo. Quando é feita referência ao sentido orgânico da Administração Pública, estamos a referir-nos à organização administrativa, a qual se incumbe da tarefa de administrar. Daqui resulta que muitas vezes, a noção de Administração Pública seja associada à figura do Estado e reduzido o seu âmbito de actuação às suas funções. Ideia errada esta, pois ao nível da sua organização a Administração Pública, conforme define Freitas do Amaral «é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar» (2006: 33-34).

A Administração Pública é composta por três tipos de organizações: a Administração do Estado, a Administração Regional e por último a Administração Local e Autónoma. A primeira compreende os órgãos e serviços que hierarquicamente⁵ dependem do Governo, quer o seu âmbito de acção seja nacional ou circunscrito a uma área territorial específica, bem como as entidades com autonomia administrativa e financeira mas que estão sujeitos a relações de superintendência⁶ do Governo. A Administração Regional compreende os órgãos e serviços que hierarquicamente dependem dos Governos Regionais e as entidades públicas que indirectamente dependem da Administração Regional. Por último à Administração Local e Autónoma correspondem as pessoas colectivas territoriais sujeitas a relações de tutela⁷ administrativa para com o Governo.

origem. Sentimos a sua falta quando o fornecimento colectivo deixa de existir, passando o mesmo a constituir uma necessidade (Marcello Caetano, 2001: 2-4).

⁴ Na generalidade é efectuada a distinção entre ambos os sentidos ao nível da escrita, para que desta forma o leitor consiga perceber a qual dos sentidos nos referimos. Daí que *Administração Pública* se refere ao sentido orgânico e *administração pública* ao sentido material.

⁵ As relações de hierarquia são baseadas num modelo de organização administrativa vertical. Será necessário a existência de dois ou mais órgãos com características em comum, que estão ligados entre si através de um vínculo jurídico, permitindo à parte que ocupa uma posição de nível superior ter poder de direcção sobre a outra parte que deverá ter o dever de obediência (Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, 2005: 69-70)

⁶ A superintendência é o poder conferido a uma pessoa colectiva com fins múltiplos (como é o caso do Estado, as Autarquias) de definir os objectivos a atingir, orientar a actuação das pessoas colectivas de fins singulares (institutos e empresas públicas) para prossecução desses fins. As pessoas colectivas de fins singulares têm relações dependência para com as pessoas colectivas de fins múltiplos, estabelecidas através de lei (Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, 2005: 71).

⁷ A tutela é o conjunto de poderes que uma determinada pessoa colectiva pública tem na gestão de outra pessoa colectiva pública de forma a garantir que a actuação desta é feita de forma legítima e com mérito. Difere da hierarquia no sentido



O sentido material, também designado por sentido objectivo refere-se à administração pública enquanto actividade administrativa. Segundo Marcello Caetano a administração pública em sentido material é «o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados» (2001: 5). A actividade da administração pública caracteriza-se por ser uma actividade de carácter regular, permanente e contínuo de forma a acompanhar o avançar dos tempos e as alterações que se fazem sentir nas sociedades⁸. O papel da administração pública em sentido material não se resume à mera execução de leis, se assim fosse a Administração Pública em sentido orgânico seria apenas um aparelho para aplicação de normas jurídicas.

São todas estas características que fazem da administração pública uma actividade particular, não se confundindo nem com as administrações de carácter privado nem mesmo com outras actividades que apesar de não serem de âmbito administrativo são actividades públicas.

2. Breve Resenha Histórica da Evolução da Administração Pública

A história da administração pública é uma temática que suscita diferentes opiniões e pontos de vista entre os vários autores que se dedicam ao seu estudo⁹. Ainda assim, nas diferentes abordagens é possível encontrar pontos de convergência. Conforme defendem Freitas do Amaral¹⁰ e Rui Marcos¹¹, o estudo da administração pública não pode nem deve ser reduzido aos tempos mais recentes, ou a uma visão meramente jurídica, até porque a

que as pessoas colectivas públicas em questão devem ser distintas. No caso particular da tutela administrativa esta tem por objectivo que a pessoa colectiva pública tutelada cumpra as leis em vigor em nome da pessoa colectiva pública que tutela. Quando a lei permite para além do cumprimento da mesma, deverá ainda garantir que tomará as opções adequadas com vista à prossecução do interesse público (Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, 2005: 71).

⁸ A distinção do sentido material da administração pública acompanhou a história da própria administração pública. Para mais detalhes sobre estas notas históricas Cfr. Freitas do Amaral. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Vol I. 3ª Edição. Coimbra, Edições Almedina, pp. 37-38.

⁹ Segundo Rui Marcos «Os estudos da história da administração não raro constituem palco de acesas polémicas e não poucas vezes geram as mais desencontradas opiniões. (...) Ora, a formação heterogénica dos estudiosos, se muito contribuiu para o aprofundamento das questões, não menos estimulou a diversidade dos pontos de vista.» (2006: 56)

¹⁰ Cfr, Freitas do Amaral, ob. cit. pp. 49-50.

¹¹ O autor defende que «à história da administração, pertence não só a análise dos precedentes, mais ou menos remotos da administração pública que conhecemos nos nossos dias, mas também as instituições administrativas e as formas de administração que, entretanto, o tempo superou. Somente a consideração destas duas direcções, permite uma visão completa e adequada da evolução administrativa, porque não é prisioneira do presente.» (2006: 64)



administração pelas características que lhe conferem particularidades únicas está intrinsecamente ligada à existência cultural e social do Homem. Devem considerar-se na evolução histórica, as organizações existentes nas sociedades antigas, independentemente de serem mais ou menos rudimentares, mas cujos ensinamentos e experiências nos fizeram chegar à Administração Pública que hoje todos conhecemos nas sociedades modernas (Rui Marcos, 2006: 65). Com base nos argumentos anteriormente apresentados, consideramos como antecedentes da administração pública as civilizações orientais, gregas e romanas.

O período entre terceiro e o primeiro milénio a.C. é marcado pela existência das civilizações do Mediterrâneo e Médio Oriente. Foram na sua maioria estados unitários, compostos por monarquias claramente influenciadas pelo clero, com regimes autoritários e de elevado âmbito territorial. Foi no seio destas civilizações que começaram a surgir as primeiras obras públicas, executadas através da cobrança de impostos, que para além de custear as obras, eram também uma forma de sustento para os exércitos. A colecta dos impostos, a execução das obras e a defesa militar eram tarefas executadas por um grupo de funcionários dirigido pelo Imperador. O pagamento pelos serviços era feito com dinheiros públicos, designados por “tesouro público”. Começaram a ser criados órgãos e serviços centrais, surgiram as primeiras medidas de fiscalização das actividades dos particulares. O conceito de estrutura organizada começou a ganhar cada vez mais consistência e desta forma o Estado demonstrava as suas responsabilidades em matérias de âmbito económico, social e cultural.

O Estado grego, foi a referência dominante do período entre os séculos VI a III a.C., tendo sido a civilização grega uma das mais importantes da Antiguidade Clássica. Em termos territoriais o Estado grego apresentava pequenas dimensões, pois na sua grande maioria era constituído por pequenas cidades. Este factor levou a que o regime burocrático atingisse também menores proporções. Nesta época começa a implementar-se o conceito de povo, enquanto grupo de cidadãos, bem como o conceito de democracia, embora a ditadura continuasse presente em alguns locais. O pensamento político e o Direito Constitucional começam a despontar. Dá-se o aparecimento de uma nova figura no seio das comunidades, os *magistrados*. Os magistrados inicialmente tinham um âmbito de intervenção genérico, contudo com o passar dos tempos foram-se tornando especializados nas várias áreas de actuação. O tempo de permanência neste cargo era apenas de um ano, sendo esta regra uma forma de evitar abusos e habituação ao cargo. Os magistrados dependiam directamente de uma comissão política e no final do ano apresentavam contas



às comissões de verificação, as chamadas *logistai* que por sua vez elaboravam relatórios a serem examinados por instâncias superiores, o tribunal dos *heliastas* (Freitas do Amaral, 2006: 53). Caso alguma anomalia fosse detectada, os magistrados estariam sujeitos a condenação penal. Com esta forma de actuação, foi introduzido no Estado grego o Princípio do Controlo Administrativo e Judicial. Com o decorrer dos tempos as exigências que se foram impondo eram cada vez maiores, e o Estado grego não conseguiu dar-lhes resposta satisfatória, conduzindo ao seu enfraquecimento.

Ainda se enquadra, na Antiguidade Clássica, o período seguinte da história da administração pública, dos séculos II a.C. a IV d.C. correspondendo ao Estado romano. Este apresentava uma larga dimensão territorial originando a ideia de império mundial. As classes sociais começaram a ser inseridas na vida política, passando a fazer parte integrante da mesma. Foi neste período que nasceu a ciência do Direito e surgiu a distinção entre o direito público e privado. Ao nível dos funcionários públicos operaram-se grandes mudanças comparativamente às civilizações anteriores, profissionalizaram-se, eram pagos de acordo com uma escala de vencimentos, criou-se uma ideia de carreira profissional. Em termos de funcionamento foi definida uma estrutura vertical, fazendo com que os poderes e responsabilidades variassem consoante a posição hierárquica ocupada. No topo da estrutura estava o Imperador que dispunha de poderes legislativos, executivos e judiciais. A acompanhá-lo estava uma figura denominada por Pretor, semelhante à figura de Primeiro-Ministro. Grande parte das funções executivas eram delegadas, pelo Imperador, no Pretor. Inicialmente as decisões tomadas pelo pretor tinham carácter soberano, contudo mais tarde, o Imperador Dioclesiano permitiu que os indivíduos pudessem recorrer destas decisões, alegando má aplicação da lei. Desta forma as garantias dos indivíduos face ao Estado sofreram um aumento, ainda que este não fosse um procedimento muito linear.

Em termos de administração territorial, a cultura do Estado romano trouxe inovações nomeadamente com a criação de instituições municipais – o *municipium* e os *municipia*. Os primeiros eram cidades indígenas incorporadas no Estado romano, regidas pelas leis romanas, mas com autonomia administrativa e financeira. Os segundos eram entidades distintas do Estado, regidas pelo direito privado, mas com autonomia jurídica para a prática de determinados actos. No caso particular de Roma, em assuntos do foro municipal constituía uma excepção, pois na ausência do Imperador, era um delegado que governava não podendo a cidade entrar em auto-administração.



Segue-se a Idade Média com o seu Estado medieval, com especial relevância no intervalo de tempo entre o século V d.C. até ao século XV. Nesta época histórica vigoravam duas formas de governo, o feudalismo e o regime senhorial. Formas estas, que originaram uma forte descentralização do poder político, levando à sua privatização. Fenómeno através do qual se demonstra que a actividade administrativa estava presente, pois esta descentralização levou à criação de órgãos centrais com algum grau de complexidade, delegados do Rei que o faziam representar por todo o território, funcionários régios que se ocupavam de tarefas do domínio público¹². Esta dispersão de poder levou ao aparecimento de formas de governação local e alguma auto-administração, pois muitas vezes eram as próprias comunidades locais que tomavam a seu cargo as tarefas de domínio público. Esta situação permitia de certo modo que a Igreja Católica e as suas instituições desempenhassem um papel marcante e tivessem a seu cargo tarefas de âmbito educativo, social e cultural. Ainda que num curto espaço de tempo se tivesse concluído como fundamental a necessidade de a Administração pública regulamentar e controlar estas actividades. No século XIV, registou-se um aumento da centralização de poderes no Rei como forma de combater o feudalismo e o regime senhorial, conduzindo a uma maior intervenção do poder político, à implementação de órgãos e serviços centrais com maior carga burocrática. Tal como nas épocas anteriores o Rei detinha as funções executivas e judiciais, congregando em si o poder de administrar e de julgar. As garantias dos indivíduos perante o Estado eram diminutas.

O período entre o século XVI e o século XX corresponde à Idade Moderna e Contemporânea com o seu Estado Moderno. Devido ao longo intervalo de tempo que comporta e aos vários acontecimentos, o Estado Moderno foi composto por várias fases correspondendo cada uma delas a um tipo de Estado (Freitas do Amaral, 2006: 62): o Estado Corporativo (finais do século XV, aos inícios do século XVII), o Estado Absolutista ou Estado de Polícia (meados do século XVII até finais do século XVIII) e o Estado Liberal (finais do século XVIII até ao inícios do século XX). É nesta época que surge o conceito de Estado como hoje o conhecemos e consequentemente uma definição

¹² A propósito desta consideração sobre a existência da actividade administrativa, Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira defendem que «nesta época *não tem sentido falar-se em administração pública*: não há qualquer unidade que sirva de referência ao interesse público primário, nem um aparelho organizado destinado a servir a sua realização; nenhuma figura abstracta (como, mais tarde, a Nação ou o Estado) ou concreta (Rei ou Imperador) tem o encargo de representar os interesses comuns; quando se fala em administração é sempre com referência à administração directa dos interesses de pequenos grupos» (2005: 16). Contudo os autores fazem uma chamada de atenção para os Descobrimentos, considerados como excepção, pois terão sido claramente uma iniciativa pública



dos limites territoriais do mesmo. Os órgãos do Estado começaram a ter maior controlo do território e das actividades desenvolvidas.

O Estado Corporativo corresponde à fase de transição entre a Idade Medieval e a Idade Moderna. Na sequência do que aconteceu no final da Idade Média, a concentração de poderes no Rei aumenta, tendo a sua origem em motivos de ordem religiosa e militar e económica (Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, 2005: 18). Conforme foi referido, a Igreja tinha um forte domínio nos assuntos públicos, com a Reforma Protestante gerou-se um distanciamento do poder político face ao poder religioso. As constantes guerras levaram à criação de exércitos permanentes e de órgãos que os administrassem. Por último, o comércio trouxe uma maior proximidade e convivência entre os indivíduos das várias comunidades estabelecendo assim ligações de união e coesão. Durante esta fase transitória houve uma crescente preocupação na organização das comunidades, tendo sido divididas em estratos sociais (clero, nobreza e povo). Surgiram várias entidades representativas de carácter corporativo (ordens, associações, grémios). Desenvolveram-se estruturas de governação que permitiram controlar todo o território, conduzindo ao aumento em tamanho da Administração e consequentemente o nível burocrático acompanhou este aumento. Ainda durante o Estado corporativo assistimos a uma forte influência do Direito Romano¹³ quer na maneira de pensar quer na maneira de agir. Desta forma os indivíduos conseguem algumas garantias face ao Estado ainda que num plano muito rudimentar.

O Estado absoluto caracterizava-se pela completa centralização de poderes no Rei, sendo as suas vontades e ordens leis supremas, demonstrando assim o seu carácter absolutista. O absolutismo surge na sequência da ideologia iluminista que se vivia na época, chamada Época das Luzes. Esta linha de pensamento defendia que, a pessoa “iluminada” (neste caso seria o Rei), seria detentora da razão máxima e isso dar-lhe-ia liberdade para decidir o que seria melhor, não sendo questionáveis as suas decisões, resultando na completa centralização de poderes. O aparelho administrativo cresce não só em tamanho, mas também em termos de organização. Este aperfeiçoamento administrativo não tinha como objectivo a satisfação das necessidades colectivas, mas sim o acompanhamento de outros países considerados exemplo para a época. Para fazer face às dimensões administrativas foram necessários mais funcionários. Contudo, eram admitidos com base na “compra” ou herança do cargo ou do lugar a ocupar e não em critérios de

¹³ Esta influência reflecte-se em Portugal com as Ordens Afonsinas, é a primeira compilação de textos do direito português (Freitas do Amaral: 2006-63).



mérito. Isto conduziu a um sistema de recursos humanos fraco e debilitado. Haveria necessidade de combater este aspecto negativo e foi com base nesta necessidade que algumas Universidades alemãs introduziram disciplinas de *cameralismo* nos seus currículos académicos. O cameralismo foi um antecessor da ciência da administração, composto por um conjunto heterogéneo de estudos sobre a administração pública com cariz mais prático que científico. Durante o Estado absoluto e ainda com larga influência do iluminismo, foram registadas inúmeras intervenções nos domínios educativos, culturais, e da saúde. Resultante do carácter absolutista deste Estado deu-se uma diminuição das garantias dos indivíduos face ao Estado. Todas estas características absolutistas conduziram a um ambiente de revolta, não só revolta individual mas colectiva, daí que a nobreza tenha perdido poder enquanto a burguesia se associou ao povo. Factores que deram origem às revoluções liberais, tendo sido a Revolução Francesa, em 1789, uma das mais marcantes.

Com o triunfo do liberalismo, onde acima de tudo a busca pela liberdade individual era tónica fundamental, emergiu o Estado liberal. A grande inovação deste Estado foi a introdução de dois princípios na Administração pública:

- *Princípio da Separação de Poderes*: Até então os poderes legislativos, executivos e judiciais estavam concentrados na figura do Monarca. Segundo este princípio o poder legislativo passou a ser uma atribuição do Parlamento, o poder judicial dos Tribunais e o poder executivo do Monarca. Separou-se em definitivo a administração da justiça.
- *Princípio da Legalidade*: Com a luta pela liberdade individual pretendia-se o aumento das garantias dos individuais face ao Estado. Este princípio pretende evitar que a Administração interferisse na esfera dos particulares causando-lhes prejuízo. Poderá sim interferir mas apenas com base numa lei. Caso, de alguma forma, a Administração viole este princípio, os particulares poderiam recorrer em tribunal.

Com a implementação destes dois princípios deu-se o nascimento de um novo ramo do Direito, o Direito Administrativo. Todas estas mudanças se reflectiram na estrutura administrativa que necessitava de ser aumentada em recursos humanos. Os funcionários públicos eram admitidos com base em critérios de mérito e os cargos ocupados segundo um regime hierárquico. O Estado liberal dedicou grande parte da sua atenção à educação e às obras públicas. No campo das finanças, estas estavam sujeitas a um rígido controlo por parte de funcionários altamente especializados. Apesar de, no Estado liberal, a política económica não se pautar por um carácter intervencionista, a Administração pública



desenvolvia forte actividade na área da segurança e no zelo pelas finanças. Alguns dos serviços públicos começaram a ser explorados pelas autarquias (*municipalização*) e por empresas privadas (*concessão*) mas regidas por normas de Direito Público.

O Estado liberal apesar dos avanços e progressos que trouxe consigo, viu os seus ideais entrarem em decadência e no início do século XX entrou-se num período designado por Estado constitucional. Há autores que defendem que esta transição é linear, ainda assim e na linha de pensamento defendida por Freitas do Amaral, esta evolução não foi simples e compreendeu outras formas de governação, nomeadamente o Estado comunista, fascista e democrático¹⁴.

O Estado comunista foi um modelo característico da Rússia. Ao nível da organização administrativa existia apenas um partido político dominante, que tinha a seu cargo a concentração completa dos poderes. Havia uma hierarquia rígida estando o poder de decisão do topo da estrutura. Consequentemente os funcionários deviam obediência à hierarquia. Na sequência desta metodologia de funcionamento, o aparelho administrativo adquiriu elevadas proporções. O pensamento controlador denotava-se nas tarefas do Estado, pois toda e qualquer actividade do domínio público era tarefa do Estado. Mesmo as poucas que eram desenvolvidas por empresas privadas, eram fortemente controladas, estando estas sujeitas às directivas do Estado. As instituições como Universidades, associações, sindicatos entre outras, eram também alvo de controlo jurídico, financeiro, administrativo, político e ideológico. O princípio da legalidade, uma conquista tão relevante por parte do Estado liberal estava condicionado. Os particulares teriam os seus direitos salvaguardados desde que os mesmos contribuíssem para a construção de uma sociedade com as características definidas pelo pensamento comunista.

Característico da Itália e da Alemanha foi o Estado fascista. Há semelhança do Estado comunista continua o conceito de centralização do poder, embora em termos de dimensão do aparelho administrativo e número de funcionários não haja aumentos significativos. O sector privado é altamente controlado e o seu desenvolvimento condicionado. Ainda assim os exemplos do sector privado ao nível do planeamento económico reflectem-se no sector público. Em termos de tarefas desenvolvidas pelo Estado

¹⁴ A maioria dos autores refere que o período seguinte ao Estado Liberal será o Estado Social de Direito. Contudo, Freitas do Amaral defende que antes de se atingir o Estado Social de Direito existe uma fase transitória denominada por Estado Constitucional. «Falar em *Estado constitucional do século XX* é, pois, uma maneira de abarcar todas as modalidades ou variantes do Estado no nosso tempo. (...) Veremos que não é muito correcto sustentar apenas, como pretendem muitos, que se passou do *Estado liberal* ao *Estado social*, nem que essa evolução tenha seguido as mesmas formas em todos os países.» (Freitas do Amaral: 2006-82)



destaca-se o enorme controlo sobre a banca, a indústria e o aparecimento das primeiras sociedades com capitais públicos e privados. É um período onde as obras públicas se intensificam e começa a ser implementado um sistema de protecção social ainda que muito rudimentar. No que respeita às garantias dos particulares face ao Estado, o fascismo defende uma posição intermédia entre o liberalismo e o comunismo. Caso a Administração interferisse na esfera dos particulares, tendo como fundamento motivos políticos que pudessem afectar a imagem do Governo, os particulares não poderiam recorrer, haveria certamente uma lei que fundamentasse a actuação do Governo a seu favor. Caso essa interferência não fosse revestida de um carácter político os particulares poderiam recorrer aos tribunais.

Após a queda dos regimes comunista e fascista vigorou o Estado democrático, em especial na Inglaterra, nos EUA, nos países anglo-saxónicos, em Portugal entre outros. Este é um Estado com uma organização administrativa descentralizada com respeito pelas autonomias regionais e locais. Em virtude das duas guerras mundiais, a 1ª em 1914 e a 2ª em 1939, levou a que o Estado passasse a ter um papel mais intervencionista no plano económico, começando a assumir a produção de bens e a prestação de serviços públicos. A crise económica de 1929 veio reforçar este papel activo do Estado. Surgem organismos autónomos à administração central – os institutos públicos e as empresas públicas¹⁵. As áreas da educação e da segurança social assumem um papel fundamental nas tarefas do Estado. No caso particular da educação esta é encarada como uma actividade que deve estar ao alcance de todos os cidadãos. No caso da segurança social, o Estado chama a si a responsabilidade de assegurar os regimes de protecção. As garantias dos indivíduos face ao Estado sofrem a maior evolução histórica. Foram disponibilizados aos cidadãos um conjunto alargado de instrumentos jurídicos que lhes permitiram proteger-se de eventuais abusos praticados pela Administração pública e, assim, se chegou ao Estado Social de Direito, como hoje conhecemos.

¹⁵ Para mais detalhes sobre institutos públicos e empresas públicas cfr. Freitas do Amaral, ob. cit. pp. 361-417.



3. Os Paradigmas da Administração Pública¹⁶

Na sequência das tendências evolutivas da administração pública, também a sua gestão acompanhou as diversas correntes ideológicas. A maioria dos estudos sobre administração foram desenvolvidos com vista a uma aplicação no meio industrial, contudo grande parte teve as suas repercussões no domínio da administração pública. Vários são os autores com obras desenvolvidas nesta área – Woodrow Wilson, Henry Fayol, Max Weber, Osborne e Gaebler entre outros. Apesar da importância de todos os contributos, iremos analisar os paradigmas que maior influência tiveram na esfera da administração pública: a Administração Pública Tradicional, a Nova Gestão Pública e a Gestão do Valor Público ou Gestão do Valor Público.

3.1 A Tradicional Administração Pública

O paradigma da Administração Pública Tradicional tem a sua base na teoria da burocracia implementada nos anos 40, tendo como principal impulsionador Max Weber. Esta teoria surgiu para colmatar lacunas das teorias administrativas antecessoras – a Teoria das Relações Humanas e a Teoria Clássica. Ambas as teorias apresentavam pontos de vista contraditórios e abordagens parciais da realidade. Com o crescente desenvolvimento quer das empresas, quer do aparelho administrativo era necessária uma forma de organização abrangente e bem definida. Começou a ser implementado o conceito de burocracia.

A noção de burocracia atravessou ao longo da história diversas definições. As suas origens remontam à Antiguidade, mas foi com o Estado Moderno que teve a sua ascensão. Chiavenato define a burocracia como sendo «uma forma de organização humana que se baseia na *racionalidade*, isto é, na adequação dos meios aos objectivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência¹⁷ possível ao alcance desses objectivos.» (2000: 304). Weber defendia que o conceito de burocracia como hoje o conhecemos teve a sua origem

¹⁶ Optou-se pela denominação geral de Paradigmas da Administração Pública ao invés de Paradigmas de Gestão na Administração Pública, porque relativamente ao termo “gestão” não há consenso na comunidade científica se a utilização deste termo será a mais correcta na área da administração. Há quem defenda que se deve utilizar o termo gestão apenas e estritamente quando se faz referência ao sector privado, e administração quando nos referimos ao sector público. Por outro lado existem autores que defendem que a administração é uma das formas de gestão. A autora Elisabete Carvalho defende que “a actividade de administrar e a actividade de gerir, trata-se apenas de dois termos aplicáveis à mesma realidade: a combinação de recursos escassos na prossecução de um determinado fim” (2001: 40). Na nossa opinião consideramos que a posição da referida autora como sendo a mais correcta e a que adoptamos, daí termos optado pela designação genérica.

¹⁷ O termo eficiência significa a capacidade de utilizar recursos de uma forma económica, convertendo-os em resultados. Por vezes este termo é confundido com eficácia. Por seu lado a eficácia consiste na relação entre os resultados obtidos e os objectivos estabelecidos. Algo será eficaz se os resultados corresponderem aos objectivos que foram designados.



na mudança do pensamento religioso ocorrido nos países protestantes. Para compreender melhor o conceito de burocracia, o autor estudou as formas de dominação nos grupos sociais, concluindo que existiam duas formas de dominação: a dominação baseada em interesses e a dominação baseada na autoridade. Dentro desta última, Weber definiu três tipos de sociedades e correspondentes tipos de autoridade: a sociedade tradicional (autoridade tradicional), a sociedade carismática (autoridade carismática) e a sociedade legal, racional ou burocrática (autoridade legal, racional ou burocrática).

A autoridade significa a possibilidade que uma ordem ou lei tem de ser obedecida, sendo que a autoridade implica ter poder. Weber define o poder como sendo a capacidade de impormos a nossa vontade no seio de uma organização social, mesmo quando existem posições contrárias (Chiavenato, 2000: 305). O motivo pelo qual uma organização obedece a uma autoridade determina o seu grau de legitimidade. Quando o conteúdo das ordens por si só se transforma em normas de obediência estamos perante uma relação de dominação. Estas relações têm na sua base o poder gerado pela autoridade. Quando estamos perante uma organização de grandes dimensões é necessário um “corpo administrativo” que execute as tarefas e sirva de elo de ligação entre quem dá as ordens e quem as aceita. Para Weber a dominação baseada na autoridade legal, racional do corpo administrativo era alcançada através da implementação de um sistema burocrático.

O modelo burocrático defendido pelo autor apresentava características muito marcantes e definidas: legalidade das normas e regulamentos; formalidades nas comunicações; racionalização e divisão do trabalho; impessoalidade nos relacionamentos dentro da organização; relações de hierarquia em termos de autoridade; standartização dos procedimentos; recrutamento baseado em critérios de mérito e competências técnicas; distinção entre administração e propriedade; profissionalização dos recursos humanos; previsibilidade do funcionamento. As normas e regulamentos de uma organização eram todos escritos, abrangiam todas as actividades inerentes ao funcionamento e actividades da organização, nenhum aspecto poderia ficar descuidado por mais insignificante que este pudesse parecer. As normas conferiam a quem de direito a legalidade para fazer cumprir as mesmas, através da autoridade e poder que lhes era conferido. Dentro da organização à semelhança do que sucedia com as normas e procedimentos, também as comunicações eram escritas, de forma a constituírem prova documental caso fosse necessário, e a garantir a compreensão inequívoca por parte de todos.



O modelo burocrático apostava na divisão de trabalho com base na racionalidade, ou seja, o trabalho era dividido tendo em conta os objectivos que se pretendiam atingir. Cada funcionário tinha o seu cargo, as suas tarefas, a sua área de intervenção, não devendo interferir em nenhum aspecto que não lhe fosse respeitante. No seio da organização as relações humanas pautavam-se por um carácter de impessoalidade. As pessoas eram reduzidas aos cargos que ocupavam e às tarefas que desempenhavam¹⁸. Os cargos ocupados eram definidos com base no princípio da hierarquia. Um cargo inferior devia ser supervisionado pelo cargo superior sendo o grau de poder de cada cargo directamente proporcional à posição ocupada na estrutura hierárquica.

Todos os procedimentos, funções e actividades a desempenhar dentro da organização eram definidos e padronizados para garantir que a sua execução estava de acordo com os objectivos e necessidades da organização. Nada era executado tendo por base o gosto pessoal de cada um. A admissão dos funcionários era efectuada com base em critérios de mérito e competência técnica, tendo em linha de conta o cargo a ocupar e as funções a desempenhar. Este modo de actuação era aplicado não só na admissão, como na promoção e transferência de funcionários. Os critérios eram claros e do conhecimento de todos. Com o modelo burocrático surgiu a figura de administrador enquanto profissional especializado, contudo quem administrava não tinha de ser necessariamente proprietário.

As organizações burocráticas apostavam fortemente na profissionalização dos seus recursos humanos. Os funcionários eram especialistas no cargo que ocupavam, sendo que o nível de especialização aumentava consoante se descia na cadeia hierárquica. O salário que lhes era pago variava também em função do cargo ocupado, sendo este a única fonte de rendimento dos trabalhadores. Persistia a ideia de carreira na função pública, não havendo uma duração estabelecida para a carreira. Todos os funcionários ao aceitar as normas que lhes eram impostas estavam a aceitar o compromisso de defender acima de tudo, até mesmo dos seus interesses pessoais, os interesses da organização. O grande objectivo da burocracia segundo Weber, era a possibilidade de prever o comportamento humano. Este carácter de previsibilidade era uma garantia de estabilidade e do alcançar da eficiência da organização. Para Weber apenas existia a organização formal, tudo era previsível já que tudo era controlado por normas legais e racionais.

¹⁸ Sobre a impessoalidade das relações numa organização burocrática, Chiavenato afirma que «A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem ao longo do tempo. Assim, a burocracia é uma estrutura social impessoalmente organizada.» (2000: 311)



Apesar das inovações trazidas por este modelo e dos ensinamentos introduzidos, este modelo não é inteiramente perfeito e teve as suas desvantagens. Desde logo uma das desvantagens prende-se com a carga excessiva de normas e regulamentos, estas deixam de ser meios para passarem a ser fins. Ou seja há uma preocupação excessiva da organização na produção de normas. Os funcionários tornam-se limitados e sem capacidade de iniciativa. A necessidade do registo escrito das normas e comunicações conduz a uma excessiva formalidade e a um aumento de papéis e formulários. Cria-se nos funcionários um sentimento de aversão à mudança. Os funcionários estavam cada vez mais habituados a ter os seus comportamentos padronizados, rotineiros o que lhes transmitia alguma segurança. Quando surgia um factor de mudança, essa segurança era de certa forma abalada, gerando-se uma sensação desconfortável, fazendo com que os funcionários não reagissem bem à mudança.

O ser humano tem emoções e sentimentos, características que fazem dele único, e nem sempre consegue imprimir ao trabalho um carácter impessoal tão forte e vincado quanto se desejaria. As decisões eram sempre tomadas por um superior hierárquico, ainda assim, isto não significava que este superior fosse a pessoa mais entendida no assunto em questão, levando a que nem sempre se encontrasse a solução indicada bem como alternativas viáveis. Sendo o sistema burocrático baseado na autoridade e no poder havia uma necessidade de evidenciar dentro da organização quem detém o poder, originando por vezes uma utilização excessiva dos indicadores de quem manda. A cultura de actuação da burocracia estava virada para o interior da organização, sendo que no exterior cada pessoa constituiu algo único, este pensamento por vezes gera conflitos entre a organização e o meio exterior. Uma das principais limitações deste modelo burocrático é a falta de um sistema de avaliação dos resultados, quer ao nível da quantidade dos serviços quer dos resultados dos mesmos (Joaquim Araújo, 2000: 152).

3.2 A Nova Gestão Pública

Com o passar do tempo o modelo burocrático foi dando conta das suas limitações e começou a desenhar-se um novo paradigma nos finais dos anos 70, inícios dos anos 80. Esse novo paradigma teve a designação de Nova Gestão Pública. Um dos principais impulsionadores desta filosofia foi Christopher Hood. O autor, citado por Elisabete Carvalho (2001: 46), defende que o aparecimento deste paradigma se deve a quatro factores: necessidade de diminuição ou abrandamento do crescimento do aparelho



administrativo quer em termos de despesa pública¹⁹, quer em termos de recursos humanos; privatização ou semi-privatização de alguns organismos públicos; introdução das novas tecnologias da informação e a crescente preocupação ao nível internacional na implementação de políticas de gestão com vista à cooperação intergovernamental.

De forma geral a nova gestão pública procurou introduzir no sector público métodos e técnicas de gestão provenientes do sector privado. Isto porque a ideia associada a tudo o que era público, era a ideia de ineficiência. Logo se o que era público era ineficiente, o que era privado seria sinónimo de eficiência. Foi com base nesta ideia de sector privado que foi introduzido o conceito “management”. Outra das características fundamentais desta nova filosofia é a separação entre a esfera política e a administração. À classe política competia a definição de estratégias, objectivos e a sua respectiva avaliação, enquanto que aos gestores competia a tarefa de executar na prática o que os políticos tinham definido na teoria.

Hood definiu sete características chave da nova gestão pública (José Rocha, 2001: 52-53):

- a) Profissionalização dos gestores: é importante que dentro de uma organização pública os gestores tenham o seu papel bem definido, e lhes seja dada a devida liberdade de actuação.
- b) Definição clara de critérios de performance: É necessário definir de forma clara os objectivos a atingir e os indicadores de performance para verificar se os mesmos foram atingidos ou não.
- c) Importância do controlo de desempenho: a gestão profissional é aquela que assenta na avaliação de desempenho, não importa só como fazer, importa acima de tudo, que se tenha alcançado o que se planeou. Há uma necessidade de centrar a atenção nos resultados ao invés de centrar nos processos.
- d) Aposta na descentralização: a burocracia conduziu ao aparecimento de monopólios, centrados num olhar interno da organização, levando a que muitas vezes a administração pública não desse conta das reais necessidades dos cidadãos. A nova gestão pública defende que esses monopólios sejam “fragmentados”, dando origem a organizações mais pequenas onde seja possível implementar modelos de gestão próprios que fomentem a concorrência entre as diversas estruturas conduzindo à eficiência. Defende-se que ao nível

¹⁹ Alguns autores argumentam que a nova gestão pública em muito revive conceitos e ideias defendidas por Taylor, nomeadamente Pollit citado por José Rocha (2001: 52), diz que este controlo da despesa pública demonstra o revivalismo de Taylor.



da provisão de serviços, esta seja aberta ao exterior, para que a escolha seja a melhor tendo em conta as necessidades da organização e os objectivos a alcançar.

e) Estimular a competição no sector público: O incentivo à competição no seio do sector público será uma forma de redução dos custos e ao mesmo tempo um incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados pela administração pública.

f) Introdução de técnicas de gestão privada: A rigidez do modelo burocrático deve ser combatida com a flexibilidade característica das técnicas de gestão privada.

g) Poupança e uso regrado dos recursos: Torna-se imprescindível uma utilização equilibrada dos recursos disponíveis, bem como uma racionalização dos custos. O grande tema de ordem é “fazer mais com menos”.

Tal como muitas outras filosofias, este paradigma tinham como aspiração uma vertente universal. Na sequência desta universalidade, a nova gestão pública pauta-se por duas formas adquiridas (Elisabete Carvalho, 2001: 48) - a portabilidade / difusão e a neutralidade política. A primeira remete-nos para o facto de a nova gestão pública ter sido implementada em diversos países, em diferentes realidades e contextos, para solucionar problemas de natureza diversa. Quanto à sua neutralidade política este novo paradigma defende a clara separação entre política e administração, defendendo um enquadramento apolítico que permitirá a implementação e desenvolvimento de determinados valores e conceitos.

Ao nível das vantagens e benefícios trazidos pela nova gestão pública destaca-se a racionalização da despesa pública com os seus benefícios económicos associados. Também, as estratégias defendendo a clara definição de objectivos e a missão de cada organização, permitiu que os serviços públicos fossem desenvolvidos com maior grau de performance e com maior atenção no cidadão, ou não fosse este o principal beneficiário dos mesmos. A flexibilidade desta nova gestão, permitiu o despertar da capacidade de inovação quer na tipologia de serviços disponibilizados quer ao nível da inovação por parte dos funcionários.

Por outro lado uma das maiores desvantagens deste paradigma prende-se com a aplicação integral de métodos e técnicas de gestão privada. Já anteriormente analisamos a especificidades da administração pública, que nos levam a concluir que o sector público é claramente diferente do privado, sendo que apesar de determinadas teorias terem resultado no contexto privado, tal não significa que resultem no contexto público. Exemplo claro é a redução do papel do cidadão ao papel de cliente defendida pela filosofia da Nova Gestão



Pública. Por outro lado e ainda na linha de pensamento das especificidades do sector público, a avaliação da performance de um determinado serviço ou organização pública é difícil de concretizar, pois nem tudo é mensurável. Enquanto no privado a performance analisa-se pelo lucro gerado, passível de ser traduzido em números, no sector público isso não acontece. Desta forma a avaliação torna-se complicada de efectuar. Apesar de defender e apelar a uma melhoria dos serviços públicos para todos, este paradigma gerou uma nova classe elitista – a dos novos gestores públicos, sendo que muitas vezes os interesses particulares estavam acima dos interesses públicos. Ainda assim, a Nova Gestão Pública figura em muitas das realidades políticas, económicas e sociais de diversos países.

3.3 A Gestão do Valor Público

Nos dias de hoje, começa a desenhar-se um novo paradigma cujo aparecimento tem por base a compreensão de alguns autores de que um serviço público tem uma dimensão de gestão e não uma dimensão meramente empresarial proveniente do sector privado como defende o paradigma anterior ao colocar ênfase na aplicação integral dos métodos de gestão privada ao sector público (Gerry Stoker, 2008: 31). A clara distinção entre o que é público e o que é privado é uma das suas principais características. Assim surge uma nova filosofia denominada por Gestão do Valor Público ou Gestão do Valor Público. Vários são os impulsionadores deste paradigma, sendo o seu principal mentor Mark Moore²⁰, professor da Universidade de Harvard com uma longa carreira na área da administração pública e na docência.

A grande tónica deste paradigma está na governação com vista ao alcançar do valor público, sendo os cidadãos peças centrais de toda a actividade pública quer porque a actividade pública, gira em seu torno, quer pela fomentação da sua participação activa. Ou seja, os cidadãos o que pretendem da administração pública é o alcançar do bem-estar comum, de benefícios económicos e sociais, de forma global pretendem que lhes seja gerado algum valor. Outra das características base da Gestão do Valor Público e na qual difere dos dois paradigmas anteriores, é na questão do espaço dedicado à actividade política. Tanto a Administração Pública Tradicional como a Nova Gestão Pública confinam o papel da política a um espaço restrito. A Gestão do Valor Público defende que a política é o processo que mobiliza e dá a vida a todo o sistema. Neste ponto o paradigma

²⁰ Sobre a temática em questão aconselha-se a leitura da obra de Mark Moore inteiramente dedicada ao tema e onde o professor expõe não só as suas ideias mas também alguns exemplos práticos da aplicação do paradigma. Cfr. Moore M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press.



tem um importante papel na mudança de atitudes e pensamento, pois o que actualmente verificamos é o crescente afastamento dos cidadãos relativamente à vida política dos seus países. A classe política é vista, segundo o paradigma, como estando dotada das capacidades de visualizar as necessidades públicas e de escutar as considerações dos cidadãos, para que possam determinar políticas com vista à satisfação dessas necessidades. Nesta linha de pensamento, defende a Gestão do Valor Público que o domínio político e o domínio da gestão se completem. Só desta forma as organizações públicas conseguirão transmitir confiança aos cidadãos e recuperar a credibilidade da classe política.

Segundo o autor Gerry Stoker, a Gestão do Valor Público pauta-se por quatro pressupostos-base: as intervenções públicas devem ter como objectivo o alcançar do valor público; é necessário atribuir maior legitimidade a todos os intervenientes no panorama público; mudança de pensamento ao nível da prestação de serviços mas tendo sempre em linha de conta um sistema de valores do serviço público e a necessidade de um sistema flexível apelando ao desafio e à mudança (2008: 32-36). Hoje em dia, a simples prestação de serviços, por si só, já não basta. Um gestor, ao planear uma intervenção pública, deve considerar que não importa apenas concluir essa intervenção, importa acima de tudo se vai gerar algum benefício para os cidadãos. A este nível, o novo paradigma reforça a ideia, já anteriormente defendida pela Nova Gestão Pública, da necessidade de numa definição clara e precisa dos objectivos. Uma das inovações da Gestão do Valor Público consiste na aplicação de uma matriz de análise²¹ da performance das organizações face a um determinado período de tempo, embora esta matriz não identifique as razões que conduzem aos momentos em que a performance se situa abaixo da média. Em termos da análise do valor público gerado por uma intervenção pública, os paradigmas anteriores consideravam 3 etapas: análise dos recursos utilizados; análise do processo e a análise dos resultados obtidos. A Gestão do Valor Público introduz uma quarta etapa, a análise dos efeitos, benefícios e consequências gerados a curto, médio e longo prazo, por outras palavras analisa-se o valor público gerado.

Nos paradigmas anteriores a legitimidade era atribuída ao Governo e à classe política. No caso particular desta nova filosofia, defende-se que seja dada maior legitimidade a todas as partes intervenientes na esfera pública (parceiros privados, líderes

²¹ A propósito desta matriz de análise sugeríamos a consulta da obra dos autores Martin Cole e Greg Parston. Os autores efectuem uma análise detalhada de todas as etapas que a compõem, bem como dão exemplos práticos de aplicação da mesma. Por ser uma temática bastante específica da área financeira e matemática, optamos por não a analisar atendendo não ter um impacto directo na nossa abordagem.



de opinião, cidadãos com papéis relevantes na sociedade, entre outros). Muitas vezes estes intervenientes, quer porque trabalham directamente com o sector público ou porque são utilizadores directos dos serviços públicos, ou ainda por algum outro motivo que lhes permite ter um conhecimento profundo da realidade em que vivem, tem uma visão mais próxima das necessidades reais. Está patente na Gestão do Valor Público uma perspectiva comunitária e de cooperação dando ênfase acima de tudo às características diferenciadoras e particulares dos serviços públicos²², defendendo metodologias de trabalho com base em redes de deliberação.

A Administração Pública Tradicional defendia um olhar interno, fechado à provisão e prestação de serviços levada a cabo por entidades externas ao próprio aparelho administrativo. Já a Nova Gestão Pública defendia uma abertura às relações externas. A Gestão do Valor Público continua a defender esta posição trazendo uma inovação, ao defender a implementação de um sistema de valores como elemento vital para o bom funcionamento do aparelho administrativo. Defende ainda que este sistema de valores seja referente ao serviço público como um todo e não referente a um serviço em particular.

O sector público sempre teve associado a si a característica da estabilidade e da permanência. A Gestão do Valor Público aposta na mudança e no desafio. A gestão profissional deve pautar-se por critérios de flexibilidade, adaptação e aprendizagem. A realidade está em constante mutação, se os gestores e os seus modelos de gestão não forem flexíveis de modo a acompanhar estas mudanças, não serão capazes de responder às necessidades públicas, gerando valor. Este paradigma defende que seja efectuada periodicamente uma reavaliação e consequente reajustamento dos objectivos e metodologias de intervenção sempre que assim se justificar. Será certamente mais vantajoso efectuar uma adaptação ao invés de constantemente estar a efectuar mudanças radicais nas estratégias definidas. A aprendizagem ao longo do tempo, leva a que determinada opção seja tomada de forma mais sustentada. Aprender com o passado permitirá aos gestores uma melhor definição das respostas futuras. Importa também considerar a possibilidade de falhar. Este reconhecimento não deverá de todo ser assumido como sendo um falhanço declarado. Pelo contrário, ao admitir essa possibilidade, os

²² A propósito desta característica de ênfase nas particularidades do sector público, Gerry Stoker argumenta que “A Gestão do Valor Público ajuda-nos a dar sentido ao que é específico das organizações de serviço público. Estas não vivem ou morrem pela sua capacidade de criar lucro. Vivem ou morrem de acordo com a sua missão. Mas a Gestão do Valor Público desafia aqueles que se encontram em organizações de serviço público para fazer face às exigências rigorosas do valor público e coloca à disposição um conjunto de mecanismos para identificar e canalizar os esforços dos funcionários públicos.” (2008: 46)



gestores estarão mais habilitados a dar uma melhor resposta em caso de falha, bem como terão um conjunto mais alargado de soluções. É muito importante este pensamento ao nível das falhas, pois é nas alturas de crise que os cidadãos mais se aproximam da administração pública ao tentar perceber o que falhou. Ainda nesta matéria, é frequente a comunidade dedicar mais atenção a tentar averiguar o culpado que a tentar perceber se a resposta que está a ser dada à crise é a mais correcta.

Esta metodologia tem os seus prós e contras, as suas mais-valias e as suas limitações. Um dos aspectos positivos da gestão do Valor Público é o facto de o seu principal foco de avaliação serem os resultados e consequentes benefícios. Desta forma permite aos gestores público entenderem melhor as interacções entre os diferentes organismos, propósitos e acções públicas, permitindo que as suas decisões sejam mais fundamentadas e consequentemente mais acertadas. Todo o processo se centra e gira em torno dos cidadãos enquanto intervenientes e na forma como o seu dinheiro é gasto. Não nos podemos dissociar do facto de a administração pública ser composta por cidadãos e trabalhar para os cidadãos. Quando tanto se ouve falar no afastamento crescente dos cidadãos relativamente ao Estado e na credibilidade política é cada vez mais importante que se reforce a confiança dos contribuintes, e cada vez mais importante que se aproximem do Estado, que participem activamente, porque só desta forma é possível solucionar situações de crise e contornar as adversidades que vão surgindo. Mas, para reforçar essa confiança e promover a aproximação, os cidadãos têm de acreditar e têm de se identificar com a administração pública, e isso só se consegue se realmente se demonstrar que o dinheiro dos contribuintes é bem empregue. Por último podemos dizer que o Gestão do Valor Público é uma boa ferramenta na ajuda da determinação do sucesso das estratégias de gestão.

Trabalhar com dados muito complexos e de difícil medição no que diz respeito à avaliação da performance é uma das principais limitações do paradigma em questão. Nem sempre estamos a falar de dados numéricos, sendo que em por vezes os dados existentes estão também dispersos por várias entidades públicas e nem sempre o cruzamento de informação é uma tarefa fácil. Na sequência deste factor, podemos dizer que é também um método altamente relacionado com as prioridades políticas e estratégicas que estão intrinsecamente ligadas a juízos e julgamentos, podendo conduzir a alguma ambiguidade. Promover a comparação entre as diferentes organizações é outra das limitações, pois cada organização actua tendo em conta o ambiente socio-económico onde se encontra inserida,



e em determinados casos não é possível obter dados similares que promovam a comparação. Apesar de tudo isto esta metodologia tem um enorme potencial para dar a sua contribuição no debate das reformas dos serviços públicos.

Importa ressaltar que este paradigma não pretende de forma alguma constituir-se como um fim em si mesmo, mas sim como uma metodologia complementar.



Capítulo II – O Turismo, enquanto Sector da Administração Pública

1. Turismo – Conceitos, Classificação e Tipologias

O turismo tem sido um dos sectores com maior destaque nos últimos anos, não só pelos seus aspectos culturais, educacionais, sociais e económicos, mas sobretudo pelo franco desenvolvimento que sofreu. Os autores Hunziker e Krapf em 1942, são citados por Licínio Cunha, como tendo sido os primeiros autores a definir o conceito de turismo, assim, entendiam estes que o turismo era “o conjunto das relações e fenómenos originados pela deslocação e permanência de pessoas fora do seu local habitual de residência, desde que tais deslocações e permanências não sejam utilizadas para o exercício de uma actividade lucrativa principal, permanente ou temporária” (1997:8). Esta definição foi alvo de críticas nomeadamente pelos sociólogos, pois segundo estes a definição carecia de integração dos elementos recreativos, educativos, sociais e culturais que estavam na origem da motivação de viagem, o lado social do turismo havia sido deixado de parte. Alguns anos mais tarde, em 1991, a Organização Mundial de Turismo apresentou uma nova definição segundo a qual “o turismo compreende as actividades desenvolvidas por pessoas ao longo de viagens e estadas em locais situados fora do seu *enquadramento habitual* por um período consecutivo que não ultrapasse um ano, para fins recreativos, de negócios e outros” (Licínio Cunha, 1997: 9). Deve entender-se *enquadramento habitual* como sendo a zona envolvente à nossa área de residência, bem como os locais que habitualmente frequentamos. O autor Licínio Cunha aponta algumas limitações a esta definição, nomeadamente esta exclusão do domínio turístico do *enquadramento habitual*, pois diversas vezes são efectuadas deslocações com fins turísticos em zonas próximas da área de residência. Por outro lado, esta definição versa sobretudo na procura turística, não considerando um leque de serviços e infra estruturas turísticas que existem e têm actividade mesmo quando não se efectuam deslocações turísticas.

Posteriormente os autores Mathieson e Wall definiram o turismo como sendo “o movimento temporário de pessoas para destinos fora dos seus locais normais de trabalho e de residência, as actividades desenvolvidas durante a sua permanência nesses destinos e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades” (Licínio Cunha, 1997:9). Esta é já uma definição mais completa e abrangente, contudo, em virtude do crescente número de viagens ter por base os negócios como motivação, Licínio Cunha apresenta a sua definição segundo a qual “o turismo abrange todas as deslocações de pessoas, quaisquer que sejam



as suas motivações, que obriguem ao pagamento de prestações e serviços durante a sua deslocação e permanência temporária fora da sua residência habitual superior ao rendimento que, eventualmente, auferam nos locais visitados” (1997: 9).

A definição do conceito de turismo remete-nos para a necessidade de clarificar outros conceitos que lhe estão associados: visitante, turista e excursionista. Segundo a Organização das Nações Unidas define-se por visitante toda e qualquer “pessoa que se desloca temporariamente para fora da sua residência habitual, quer seja no seu próprio país ou no estrangeiro, por uma razão que não seja a de aí exercer uma profissão remunerada” (Confederação do Turismo Português, 2005: 221). É o conceito de visitante que está na origem dos dois conceitos seguintes, residindo a distinção entre ambos no tempo de permanência. Um turista será um “visitante temporário que permanece no local visitado mais de 24 horas (Confederação do Turismo Português, 2005: 221). Por outro lado um excursionista é um “visitante temporário que permanece menos de 24 horas fora da sua residência habitual (Confederação do Turismo Português, 2005: 221).

Existem várias classificações de turismo²³, consoante a origem dos visitantes; as repercussões na balança de pagamentos; a duração da sua permanência; a origem da sua viagem; a natureza dos meios de viagem e o grau de liberdade administrativa. Assim poderemos classificar o turismo da seguinte forma:

- Segundo a origem dos visitantes

Turismo doméstico ou interno: refere-se às deslocações dos residentes num país quer sejam nacionais ou não, mas que viajam dentro desse mesmo país.

Turismo receptor (inbound tourism): composto pelas visitas efectuadas a um país por pessoas não residentes nesse país.

Turismo emissor (outbound tourism): compreender as visitas efectuadas por residentes de um determinado país a outro país.

- Segundo as repercussões na balança de pagamentos

Turismo externo activo: relaciona-se com a aquisição de bens e serviços nos países que são visitados, estamos perante algo equivalente à importação.

Turismo externo passivo: relaciona-se com os bens e serviços adquiridos por estrangeiros no país que visitam, estamos perante algo equivalente à exportação.

²³ Para mais detalhes a propósito desta matéria cfr. Cunha, L. (1997). *Economia e Política do Turismo*. Alfragide, McGraw-Hill de Portugal, pp. 11-16.



- Segundo a duração de permanência

Turismo de passagem: refere-se ao tempo necessário para chegar ao local que se estabelece como objectivo de viagem.

Turismo de permanência: compreende o tempo que se permanece no local estabelecido como objectivo de viagem.

- Segundo a natureza dos meios utilizados

Turismo terrestre: turismo para o qual é o utilizado como meio de transporte o comboio, autocarro ou carro.

Turismo náutico: turismo em que é utilizado o barco como meio de transporte.

Turismo aéreo: turismo no qual é utilizado o avião como meio de transporte.

- Segundo o grau de liberdade administrativa

Turismo dirigido: turismo condicionado e com limitações em função quer de situações políticas, económicas ou sociais.

Turismo livre: turismo praticado sem qualquer restrição por parte do país que o pratica.

- Segundo a organização da viagem

Turismo individual: diz respeito a uma viagem realizada por uma ou mais pessoas mas cujo programa de viagem é estabelecido pelas próprias sem auxílio de uma agência de viagens.

Turismo colectivo ou de grupo: turismo praticado por uma ou mais pessoas mas cujo programa é estabelecido por uma agência de viagens contra o pagamento de um determinado valor.

Na base de toda e qualquer viagem está uma motivação, um factor que desencadeia a vontade ou a necessidade que leva uma pessoa a viajar. Com base nas diversas motivações de viagem é possível estabelecer os vários tipos de turismo²⁴:

a) Turismo de Recreio – trata-se do tipo de turismo que é praticado pelas pessoas cuja sua principal motivação é a simples mudança de local, curiosidade em conhecer novos sítios, ou ainda porque o gozo de férias representa uma forma de afirmação social. Nesta tipologia encontramos um dos mais conhecidos segmentos de mercado turístico - turismo

²⁴ Para mais detalhes sobre os tipos de turismo cfr. Cunha, L., ob. cit. pp. 23-25.



sol & praia. Durante muito tempo sempre que se pensava em momentos de lazer, imediatamente se pensava em destinos balneares. Ainda hoje é um dos segmentos de mercado mais representativo, devido aos elevados índices de procura. Nos últimos anos, o turismo de sol & praia, tem assistido a algumas alterações nomeadamente ao nível da procura. Por um lado, começaram a destacar-se os destinos exóticos sobretudo para casais em luas-de-mel com ofertas específicas e atractivas e, por outro, o aparecimento de resorts com a modalidade do regime de *all inclusive*. Este regime inicialmente aplicado em zonas como as Caraíbas, atendendo sobretudo a serem destinos cujas infra-estruturas turísticas em muito se cingem aos resorts. Como tal, os mesmos devem estar dotados de sistemas que permitam a estadia do cliente nos mesmos sem necessitar de sair da área do resort. Outras das vertentes que levou à crescente procura deste sistema, foi a necessidade das famílias sobretudo com elementos mais jovens (crianças e bebés). Começa já a ser muito frequente na zona das Costas Espanholas, o aparecimento de resorts a praticarem esta modalidade. Em Portugal surgem os primeiros no Algarve, ainda num universo bastante reduzido. Em África, mais concretamente em Cabo Verde, Tunísia e Marrocos é já um hábito.

b) Turismo de Repouso ou Turismo de Saúde – é o tipo de turismo onde a saúde, o bem-estar, o cuidado com o corpo e a mente são as principais motivações de quem viaja. Com os tempos conturbados, o ritmo de vida alucinante a que a maioria das pessoas estão sujeitas, cada vez mais tem aumentado a procura de produtos e serviços que ajudem a aliviar do stress, ao descanso físico e mental.

c) Turismo Cultural – como a própria designação indica o turismo cultural tem como principal motivação a cultura. Quem pratica turismo cultural tem como objectivo conhecer novos locais, descobrir novas culturas, apreciar eventos de cariz cultural. Nesta tipologia incluímos um dos segmentos de mercado que nos últimos anos tem vindo a assumir uma posição consolidada – o turismo religioso. Como o nome indica, a principal motivação dos turistas que praticam turismo religioso são motivos religiosos. Em virtude da crescente procura existem já operadores turísticos dedicados à exploração da oferta turística para este mercado bem como agências com departamentos especializados.



d) Turismo Desportivo – esta tipologia de turismo assenta no desporto como principal motivação, seja para participar activamente na prática de algum desporto como é o caso dos turistas que se visitam destinos vocacionados para o mergulho, ou para assistir de forma passiva a algum evento desportivo. Exemplos desta última forma, muito recentemente, foram os pacotes turísticos lançados para quem queria acompanhar o Euro 2008.

d) Turismo de Negócios – com a globalização e as crescentes relações económicas que se espalham um pouco por todo o mundo, os negócios começaram a ser uma motivação de viagem. Desde a visita a feiras, a apresentações de produtos, conferências, congressos e reuniões, os negócios impulsionam as viagens. De destacar o aumento das viagens de incentivo, viagens estas promovidas por uma determinada empresa, quer como forma de prémio aos seus funcionários pelo seu desempenho, quer promovidas com o intuito de dar a conhecer algo referente à sua área de negócio. Este é um segmento de mercado que tem vindo a aumentar com o passar do tempo.

e) Turismo Político – no caso do turismo político a principal motivação de viagem será um acontecimento de ordem política, seja esta actividade de carácter esporádico ou regular.

f) Turismo Étnico – é o tipo de turismo em que a motivação principal se centra na visita de estrangeiros ao seu país de origem. Veja-se a título de exemplo os emigrantes quando viajam nas férias para Portugal.

2. A Actividade Turística – Características, Tendências e Perspectivas

A actividade turística é uma das actividades que melhor reflecte as características, os comportamentos e as mudanças da sociedade em que vivemos. Recuando algumas décadas, viajar era uma actividade exclusiva das pessoas de estratos sociais mais elevados, não estava ao alcance de todos. As necessidades que se foram sentido na sociedade levaram a que o acto de viajar fosse generalizado. Foi a rápida capacidade de resposta do sector do turismo a estas necessidades, que fez com que o número de pessoas a viajar aumentasse, mas também que as motivações de viagem fossem as mais diversas – lazer, saúde, negócios, entre outras. Com base neste pensamento Licínio Cunha defende que “o turismo é, simultaneamente, a actividade que melhor reflecte as transformações da sociedade: as mudanças sociais alteram o turismo mas este é espelho da sociedade e



reflexo de tudo quanto nela acontece, isto é, pelo turismo conhecemos a sociedade. De facto pelo turismo conhecemos a maneira do homem estar no mundo, os seus anseios e os seus valores, mas também os seus vícios, as suas depravações e os seus conflitos” (2003: 87-88).

Nas últimas décadas o turismo demonstrou elevados índices de evolução, não só como sector gerador de emprego, mas também pelas receitas que origina. Analisando os dados da Organização Mundial de Turismo em 1990 as receitas turísticas rondavam os 207 milhares de milhões de euros, sendo que em 2006 duplicaram para 584 milhares de milhões de euros²⁵. Diversos são os factores que contribuíram para esta ascensão do turismo enquanto sector económico e que ajudaram a consolidar a sua posição, nomeadamente os avanços crescentes na ciência e tecnologia. Os progressos científicos que se têm registado, em particular nos meios de transporte, levou a que inúmeros destinos comesçassem a surgir e a desenvolverem-se. Veja-se a título de exemplo a aviação onde as viagens intercontinentais que poderiam demorar dias a fazer, hoje demoram 8 a 12 horas, fazendo com que os destinos mais longínquos como a América ou a Ásia estejam mais próximos. Há semelhança, também as viagens de barco, há algumas décadas atrás, seriam necessárias semanas de navegação para chegar a sítios como as Caraíbas, hoje em pouco mais de um ou dois dias de navegação chegamos ao destino. Ainda na sequência deste exemplo, graças às inovações da ciência e tecnologia, os barcos de cruzeiro hoje são verdadeiros paraísos flutuantes onde é possível encontrar de tudo um pouco, uma das mais recentes inovações anunciada por uma companhia de cruzeiros é possibilidade de fazer surf numa das áreas do barco, como se o passageiro estivesse em pleno mar.

Associado ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, está também a implementação e desenvolvimento das novas tecnologias da informação que muito têm contribuído para o crescimento turístico. Hoje em dia as comunicações são muito mais céleres e num curto espaço de tempo poderemos obter uma resposta sobre qualquer solicitação, mesmo que esta seja feita para o canto mais recôndito do mundo. Em situações tão básicas como uma reserva de avião, actualmente, é possível ter acesso pelos canais de distribuição, podendo de imediato visualizar as disponibilidades aéreas e em poucos segundos efectuar uma reserva e dar ao cliente a confirmação do seu voo. Inicialmente as reservas aéreas eram efectuadas com base em faxes, telefonemas, demorando horas ou até

²⁵ Organização Mundial de Turismo. (2007). Datos Esenciales del Turismo. Disponível em <http://unwto.org/facts/menu.html> [Consultado em 01/06/2008].



dias a saber uma disponibilidade e efectuar uma reserva. A tendência será para a crescente simplificação de processos. Veja-se os bilhetes de avião, desde o dia 01 de Junho, todas as companhias aéreas retiraram de circulação os bilhetes físicos, dando lugar aos bilhetes electrónicos. Esta medida é uma forma não só de redução de custos, mas de permitir uma agilização de processos, pois o cliente pode efectuar a sua reserva por telefone ter apenas consigo o número de reserva saber os seus dados de voo e poucas horas depois apresentar-se num balcão de check inn para embarcar sem ter de se fazer portador de algo físico.

O crescimento económico e social de alguns países contribui para o desenvolvimento do turismo. Apesar de se viverem tempos de crise e recessão em determinadas áreas do mundo, existem países cuja situação económica não é tão grave e apresentam índices de desenvolvimento estimulando as deslocações e as movimentações de ordem turística. No que diz respeito ao aspecto social, o gozo de férias foi impulsionado pelo direito dos trabalhadores ao subsídio de férias. Este foi um mecanismo legal encontrado pelos Governos para estimular o turismo. Actualmente, e cada vez mais, a aldeia global onde nos encontramos inseridos, permitiu o acesso a um leque variado de informação, mesmo quando não a procuramos esta chega até nós. Fenómeno este que levou a que os turistas aumentassem o seu grau de informação e consequentemente se tornassem clientes mais exigentes. Por outro lado a liberalização das fronteiras foi um incentivo às deslocações entre países, e ao aumento do número de turistas. Todos estes factores conjugados deram origem a um conjunto de mudanças no panorama turístico:

a) Aparecimento de novos destinos, ou redireccionamento da oferta turística. Veja-se a título de exemplo o destino Bulgária, cuja oferta turística se começou a destacar no leque das propostas dos operadores turísticos e agências de viagens. Desde há 3 anos que alguns operadores apostam numa programação charter para este destino que se tornou um marco no segmento sol & praia. Após um largo investimento, quer por parte do sector público quer por parte do sector privado, nomeadamente cadeias hoteleiras internacionais que apostaram fortemente na construção de infra-estruturas de qualidade, a Bulgária posicionou-se como um destino de múltiplas valências em termos de oferta turística. Ainda analisando esta oferta, verifica-se que esta adequa-se a vários tipos de mercado: individuais, grupos, famílias, seniores. Ao nível de redireccionamento das ofertas turísticas damos como exemplo o Egipto. Este país africano é claramente associado ao turismo cultural pela sua componente histórica. Durante muito tempo perdurou a ideia que as viagens com destino ao Egipto esgotavam a sua finalidade em circuitos culturais, visitas ao



Cairo, Alexandria ou até mesmo Luxor. Nos últimos 4 a 5 anos, o Egito, começou a direccionar a sua oferta para o segmento de sol & praia, apostando na comercialização das suas estâncias balneares – Hurghada e Sharm El Sheik. Para além deste segmento, apostou no segmento turístico dos mergulhadores, atendendo que o mar vermelho é um dos “paraísos” dos praticantes desta modalidade desportiva. Nestas zonas balneares, um pouco por todo o seu território e em especial os próprios hotéis, colocam à disposição dos seus clientes escolas de mergulho com cursos desde os mais básicos ou mais complexos, para todos os tipos de turistas e idades com instrutores especializados. O Egito ainda que continue sempre como destino de turismo cultural, diversifica e redireccionou assim a sua oferta turística, tirando proveito das suas características mais relevantes. Não se registou uma quebra de imagem, antes pelo contrário uma política de complementaridade.

b) Aumento da procura de viagens para destinos de longo curso. É cada vez mais frequente a procura por destinos como as Caraíbas, o Brasil, a Polinésia, Ilhas Exóticas. Devido às comodidades de viagem, cada vez mais desenvolvidas e ao fácil acesso a esses locais em termos de tempo e conforto, as pessoas tendem a desenvolver o seu espírito curioso e partir à descoberta desses destinos.

c) Progressivamente tem aumentado a preocupação, quer por parte dos órgãos governamentais quer pelas entidades privadas com os níveis de sustentabilidade dos destinos. Durante muito tempo, assistimos a uma massificação constante de determinados destinos que levaram à ruptura da sua sustentabilidade, ao invés de contribuir para o desenvolvimento e progresso, esta massificação trouxe associada a si inúmeros problemas. A consciencialização da importância da sustentabilidade para a continuidade e êxito nos destinos turísticos tem trazido os seus frutos e consequentemente os seus benefícios, nomeadamente no que diz respeito ao envolvimento da população nos processos de sustentabilidade.

d) A competitividade no mercado turístico é muita, e a necessidade do aumento da oferta em termos de produtos turísticos tem vindo a registar-se, como é exemplo o turismo no espaço rural, os parques temáticos ou até mesmo os spas. Os turistas deixaram de procurar simplesmente o hotel, começaram a procurar todo um conjunto de ofertas que possam dar resposta às suas novas necessidades.

e) Com base na linha de pensamento do ponto anterior, demonstra-se que as motivações de viagem têm sofrido alterações em virtude das mudanças operadas na sociedade. As pessoas já não viajam apenas por motivo de lazer ou descanso. Hoje em dia



o acto de viajar é desencadeado pelas mais diversas motivações: descanso, lazer, saúde, curiosidade, negócios, entre outras.

f) A competitividade que se faz sentir no mercado turístico (cadeias hoteleiras, grupos de agências de viagens, companhias de aviação) conduziu à implementação de grandes grupos empresariais. Para alcançar de uma posição firme no mercado são necessárias estratégias de actuação definidas e consistentes, capacidades de negociação, próprias dos grandes grupos empresariais. As agências de viagens são um exemplo claro desta nova tendência. Nos últimos anos em Portugal, assistimos à implementação de marcas internacionais na área das agências e operadores turísticos. Implementação essa que passa desde a aquisição de agências familiares até ao sistema de franchising. Por outro lado, surgem grupos de pequenas e médias agências de viagens, que se organizam de forma a através desse grupo de representação aumentarem as suas capacidades concorrenciais. Basta analisar em termos de comissões pagas pelos operadores turísticos a uma agência. Quanto maior for o grupo de agências, maior volume de facturação representará para um operador turístico, logo maior será a abertura para um contrato com margens de comissão maiores. Uma pequena agência não terá tantos argumentos para renegociar contratos de comissões atendendo que a sua facturação não será comparável à de um grupo com várias agências.

Todos estes factores em conjugação deram origem a uma reorganização dos destinos turísticos, a uma segmentação de mercado e à criação de marcas específicas. Turismo implica dinamismo, capacidade de adaptação e inovação. Hoje em dia as mudanças que se verificam nas sociedades ocorrem a um ritmo alucinante. Importa não só acompanhar as mesmas mas, sobretudo antecipar-se a elas, para que a resposta a dar seja a melhor e a mais competitiva. Ao nível das concepções, actualmente o turismo norteia a sua actividade por critérios de sustentabilidade, qualidade e diversidade. Licínio Cunha (2003: 97) defende que se generalizou “o reconhecimento de que às populações deve ser reservado um papel de protagonistas nos processos de transformações turísticas das localidades em que vivem.”.



3. O Turismo na Europa – O Papel da União Europeia

Analisando os dados turísticos provenientes das mais diversas entidades ligadas ao turismo, facilmente concluímos que o continente europeu tem um papel de relevo, quer relativamente ao número de turistas que recebe quer relativamente ao número de turistas europeus que visitam outros destinos. Foi no espaço geográfico europeu, que o turismo enquanto actividade, deu os seus primeiros passos. Actualmente 75% do movimento turístico europeu e 40% do movimento turístico mundial concentram-se no território dos Estados Membros da União Europeia. Para alguns dos Estados Membros, como é o caso da Espanha ou até mesmo da França, o turismo é um sector basilar da sua economia, contribuindo numa média de 8 a 10% para a formação do Produto Interno Bruto, gerando empregos e contribuindo para o aumento das receitas.

Apesar do constante crescimento turístico que a Europa tem vindo a registar, comparativamente com outros destinos turísticos, a sua posição de destaque começa a perder consistência. Veja-se que em termos de crescimento, segundo a Organização Mundial de Turismo, em 2006, a Europa registou uma taxa de crescimento ao nível das chegadas internacionais de turistas na ordem dos 5%, apesar de positivo, para a Ásia e Pacífico a taxa de crescimento foi de 8% e para a África 9%²⁶. Os resultados demonstram que a Europa está a perder capacidades competitivas face ao turismo mundial, ainda que os seus fluxos se mantenham estáveis. Vários são os factores que contribuíram para este panorama, começando desde logo pela forte massificação a que foram sujeitas algumas zonas costeiras resultando na degradação das áreas e na diminuição da atractividade das mesmas. As infra-estruturas, na sua grande maioria, deixaram de ser modernizadas, diminuindo assim a relação qualidade/preço da oferta apresentada. Ao nível dos produtos turísticos, a estagnação foi dominante, reduzindo a Europa ao turismo cultural e de lazer, em particular o segmento de sol & praia, não conseguindo desta forma combater ou fazer face ao aparecimento de novos destinos e produtos no mercado turístico.

De forma geral esta diminuição das capacidades competitivas da Europa deve-se ao papel pouco relevante que as entidades governativas deram ao turismo durante muitos anos. Resultou que os Governos nas suas opções estratégicas políticas e económicas relevavam as actividades turísticas para segundo plano. Veja-se o caso de Portugal, em que o turismo só começou a assumir maior relevo nos últimos anos, os cursos superiores de

²⁶ Organização Mundial de Turismo. (2007). Datos Esenciales del Turismo. Disponível em <http://unwto.org/facts/menu.html> [Consultado em 01/06/2008].



turismo têm uma média de 11 ou 12 anos de existência, e alguns deles ainda continuam a reajustar-se para alcançar um modelo de formação que se adeque às necessidades do país. À semelhança do sucedido nos vários países, também a União Europeia, só começou a atribuir maior importância ao turismo enquanto sector económico recentemente, sendo que o seu papel enquanto organização é preponderante para o desenvolvimento do sector.

Em 1982 surge uma primeira comunicação ao Conselho sobre as primeiras orientações para uma política comunitária em matéria de turismo. Após ser alvo de discussão na Comissão do Parlamento Europeu, no Comité Económico e Social e no Comité dos Representantes Permanentes, esta comunicação traduziu-se num documento objecto de Resolução do Conselho a 10 de Abril de 1984, tendo sido publicado no Diário Oficial das Comunidades Europeias a 30 de Abril do mesmo ano. As orientações expressas nesse documento, limitavam-se a estabelecer critérios de coordenação das acções comunitárias que de alguma forma pudessem potenciar o desenvolvimento turístico. Contudo as directrizes de actuação de cada país não eram contempladas no documento, sendo estas da responsabilidade de cada estado membro. Dois anos mais tarde, em 1986, foi apresentado ao Conselho uma comunicação referindo a importância do Turismo quer em matéria de criação de emprego quer em matéria de resultados económicos. Foi a primeira referência transversal efectuado ao sector. Em 1988, durante o 1º Conselho de Ministro foi decidido que o ano de 1990 seria o Ano Europeu do Turismo.

O Tratado de Maastricht, datado de 07 de Fevereiro de 1992, reconheceu pela primeira vez a necessidade de a União Europeia, na definição das suas opções estratégicas, considerar medidas de cariz turístico. Foi definido, que seria realizado um relatório pela Comissão e apresentado ao Conselho, para que a inclusão dos aspectos turísticos no tratado, fosse feita de forma consistente. Com vista à preparação do relatório a Comissão elaborou um Livro Verde. Este documento tinha como objectivo analisar a importância do Turismo para a economia comunitária e definir as opções estratégicas mais adequadas, para que fosse adoptada uma política comunitária turística.

Actualmente, a Comissão é a instituição da União Europeia com um papel mais activo no que diz respeito às matérias turísticas. Desde meados dos anos 80, a Comissão tem estabelecido estreita colaboração com os restantes órgãos da União Europeia: o Conselho, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões. Em virtude da crescente importância que o Turismo tem assumido na vida económica, social e cultural da União Europeia, o Tratado de Lisboa consagra um dos seus artigos ao



sector. Assim fica definido no artigo 195º que a União Europeia deverá desenvolver uma política complementar aos Estados-Membros de forma a complementar a acção destes. São definidos dois objectivos para as acções da União: incentivar o desenvolvimento de um clima harmonioso que conduza ao desenvolvimento empresarial e fomentar a interacção entre os Estados-Membros, divulgando exemplos de boas práticas. Para o alcançar dos objectivos definidos no Tratado deve o parlamento Europeu e o Conselho deliberarem medidas complementares às acções desenvolvidas por cada Estado-Membro, salvo indicações em contrário por parte do Estado-Membro. Desta forma, concluímos que caberá sempre ao Estado Membro em questão, as considerações finais sobre as opções estratégicas.

As orientações europeias pretendem estabelecer uma política turística assente em três grandes domínios: integração das diversas medidas que de forma directa ou indirecta afectam o turismo, a promoção da sustentabilidade do sector e a compreensão e imagem do turismo enquanto sector económico.

3.1 Integração de Medidas no Sector do Turismo

A actividade turística é uma actividade transversal a muitos outros sectores: transportes, hotelaria, restauração, cultura, economia, segurança entre outros. Assim sendo, quando são definidas opções estratégicas para estes domínios, seja de forma directa ou indirecta, estas irão afectar o sector turístico e vice-versa. Defende a Comissão Europeia, a integração de medidas no sector, atendendo a este seu grau de abrangência. Desta forma será possível a aplicação concertada de políticas e estratégias com vista a alcançar os objectivos definidos. A Comissão sugere:

- a) A avaliação mais pormenorizada o impacto das diversas medidas legislativas, para que desta forma seja possível calcular com maior grau de confiança os impactos gerados pelas mesmas;
- b) Simplificação do quadro legislativo;
- c) Partilha de informação entre os diversos Estados Membros e os organismos da União Europeia para uma melhor planificação das intervenções.

Exemplos da integração de medidas no sector do Turismo são os instrumentos de apoio financeiro: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu das Pescas. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, foi instituído em



1975, tendo por objectivo prestar apoio financeiro através de programas que visassem o desenvolvimento regional de áreas menos desenvolvidas, com base numa rede de cooperação com os restantes fundos comunitários. Representou cerca de 65%²⁷ dos fundos comunitários do terceiro quadro comunitário de apoio referente ao período de 2000-2006. O objectivo mantém-se até aos dias de hoje, com as devidas adaptações resultantes da realidade actual. Através deste fundo, a Comissão prevê o apoio e financiamento de projectos turísticos que visem o desenvolvimento sustentado de áreas menos desenvolvidas. Estes projectos devem não só potenciar novas infra-estruturas, como realçar as características patrimoniais já existentes, estão abrangidos ainda, projectos inovadores de promoção e marketing bem como estratégias de turismo além fronteiras que promovam o intercâmbio de experiências entre regiões.

Outro dos instrumentos financeiros cujo raio de acção atinge o turismo, é o Fundo de Coesão que financia a área dos transportes e infra-estruturas ambientais. O Fundo de Coesão foi previsto no Tratado de Maastrich e instituído transitoriamente em 1993, passando posteriormente a definitivo em 1994. Tem por objectivo promover e reforçar a coesão económica e social dos estados-membros da União Europeia, cujo produto nacional bruto, por habitante, seja inferior a 90% da média europeia. Apoia essencialmente projectos com impacto na área ambiental e de transportes. No período entre 2000 e 2006 representou uma fatia de financiamento na ordem dos 18 milhões de euros²⁸.

O Fundo Social Europeu foi criado em 1960 e é o principal instrumento da política social europeia por excelência. Tem como metas a atingir o apoio financeiro às políticas sociais nomeadamente de educação e formação profissional, promovendo o emprego e a integração activa no mercado laboral. Representou cerca de 23%²⁹ dos apoios comunitários prestados. Com o apoio aos programas de educação e formação, pretende o Fundo Social Europeu promover a produtividade e aumentar a mão-de-obra qualificada, que consequentemente se reflectirá numa prestação de serviços de qualidade. Para além da aposta na formação especializada, o fundo dá apoio a empresas que se encontram em fase de lançamento, em especial pequenas e médias empresas e ainda e micro empresas. Igualmente em conjunto com outros fundos, co-financia acções de mobilidade profissional.

²⁷ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/feder.asp> [Consultado em 01/05/2008].

²⁸ Fundo de Coesão II. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/coesao/estrutura.asp> [Consultado em 01/05/2008].

²⁹ Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/fse.asp> [Consultado em 01/05/2008].



Um dos produtos turísticos em franco desenvolvimento é o turismo rural, contudo ainda pouco desenvolvido, quer por falta de apoios que visem o seu desenvolvimento, quer porque algumas áreas rurais se encontram em situações complicadas resultantes de uma massificação excessiva, abandono ou até mesmo comportamentos abusivos por parte do Homem não respeitando as suas características ambientais mais prementes, o que faz destas, zonas frágeis. Nestas áreas, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu das Pescas têm um papel importante a desenvolver. O primeiro foi instituído em 2005, e começou a vigorar neste novo período de apoios comunitários que se iniciou em 2007. Tem três linhas de actuação definidas: dotar o sector agrícola de competitividade através do apoio a projectos que visem a reestruturação do sector, melhorar as zonas ambientais e rurais através dos projectos de ordenamento do território e promover a qualidade de vida nas zonas de cariz rural, bem como incentivar à diversificação das actividades económicas. O ordenamento do território, é sem qualquer sombra de dúvida, uma tónica de extrema importância para o turismo, pois, só assim se pode garantir que o potencial turístico de determinada zona é desenvolvido com o quadro ambiental onde se insere não causando situações de massificação e destruição. Por outro lado, ao promover os projectos de cariz turístico sustentável, estarão a ser criadas ou remodeladas infra-estruturas que irão melhorar a área e consequentemente a qualidade de vida de quem as habita, ou delas usufrui.

O Fundo Europeu das Pescas é também uma criação recente no panorama dos instrumentos económicos de apoio, disponibilizados pela União Europeia, tendo sido criado em 2006, para à semelhança do fundo anterior, entrar em vigor no período de 2007-2013. Este fundo centra a sua actuação em todas e quaisquer actividades ligadas ao sector das pescas, desde materiais, recursos, formação e promoção do desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. Neste âmbito o turismo desempenha um papel dinamizador. As zonas costeiras são bastante procuradas pelos turistas, quer pelo seu rico património natural, quer mesmo pelos seus atributos culturais. O que frequentemente acontece é uma planificação desregrada com vista a obter resultados rápidos a todo e qualquer custo, acabando por não considerar as características particulares das áreas costeiras levando a situações extremas de degradação. Com este apoio financeiro a projectos que promovam este carácter sustentável, estas zonas verão o desenvolvimento surgir e aumentar as suas potencialidades. Também neste domínio o facto social está presente. O fundo pretende também financiar os projectos turísticos que visem aproveitar os recursos humanos, por



exemplo, os pescadores que queiram reconverter a sua profissão ou complementá-la. Pois quem já conhece bem a área e o meio fará dela um aproveitamento muito melhor.

A par dos fundos a União Europeia, dispõem ainda de alguns Programas-Quadro que têm ligações com a área do turismo, como é o caso do estabelecido para a competitividade e inovação ou ainda o programa que abrange as actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico.

3.2 A Sustentabilidade no Sector do Turismo

Toda a integração das medidas referidas anteriormente, tem por objectivo alcançar a sustentabilidade do sector do turismo. A união Europeia reconhece a necessidade de harmonizar todas as intervenções, articulando interesses de forma conjunta, pois só assim a Europa será dotada de capacidades concorrenciais. Para uma melhor análise da sustentabilidade, em 2004, foi criado o Grupo de Sustentabilidade do Turismo, composto por peritos, associações industriais, representantes dos diversos destinos turísticos, da sociedade civil, administrações públicas dos estados-membros e organizações internacionais como é o caso da Organização Mundial de Turismo, cujo objectivo principal do seu trabalho foi a análise da situação actual em termos de sustentabilidade e elaboração de algumas linhas de actuação para suporte das opções estratégias a serem definidas pela União Europeia.

Segundo o Grupo de Sustentabilidade do Turismo as orientações políticas para o turismo devem basear-se em princípios universais de sustentabilidade. Assim deve o planeamento turístico ser efectuado a longo /médio prazo ao invés de considerar soluções de curta duração, pois planear implica capacidade de projectar as acções num futuro longo. É preferível alcançar lucros mais reduzidos mas durante um período de tempo mais extenso e contínuo, que obter lucros elevados apenas em alguns anos e cair novamente em recessão, originando um sector instável e desequilibrado.

O ritmo de desenvolvimento, deve ser proporcional às características e às capacidades dos recursos turísticos utilizados, bem como das necessidades das comunidades. Todos os intervenientes que compõem o panorama turístico e que têm intervenção directa ou indirecta devem ser considerados, e participar activamente quer na tomada de decisões, quer posteriormente na implementação prática das acções. Aqui, a sociedade civil, tem um papel importante e de relevo, sendo que o seu bem-estar é afectado pelo sector. Veja-se a título de exemplo, aquando da revisão dos Planos Directores



Municipais, a baixa taxa de participação da sociedade civil durante o período da discussão pública. Mas quando algo corre menos bem, a sociedade civil é a primeira a manifestar-se sob a forma de protestos. Era importante, para que essas situações não se verificassem, que a sociedade civil participasse de forma mais activa.

As políticas adoptadas devem traduzir os últimos conhecimentos da área que abordam, devendo a actualização de dados ser uma constante. Se assim não acontecer, as políticas serão desajustadas e não produzirão os resultados desejados. No planeamento, deve a hipótese de falha ou fracasso ser considerada, de forma a minimizar e gerir os riscos que determinada política possa causar. Devem ser feitas avaliações periódicas, que nos permitam perceber se a orientação definida é a melhor, se está a gerar o resultado esperado. Tudo isto pressupõe um acompanhamento contínuo. Promover a sustentabilidade, implica compreender os impactos resultantes das opções e orientações políticas adoptadas e ter a capacidade de sempre que necessário e em qualquer altura efectuar os reajustes necessários.

A questão da sustentabilidade, nomeadamente no turismo europeu, é uma área à qual a União Europeia já dedica atenção há algum tempo. Ainda assim, e apesar do reconhecimento da vital importância da sustentabilidade, de forma prática ainda são poucas as acções que se registam no terreno. Daí que, a Comissão tenha estabelecido como uma das principais linhas de orientação para as suas políticas turísticas, o desenvolvimento de um turismo sustentável. Algumas empresas começam já a despertar para esta necessidade de implementarem práticas sustentáveis. Também a mentalidade dos consumidores tem vindo a ser alterada. Hoje em dia, e em viagens de família é um requisito indispensável, a procura de destinos turísticos agradáveis, limpos e bem cuidados. Os destinos massificados e com muito confusão começam a ser menos procurados. Os turistas tendem a querer férias com alguma qualidade. Disto resulta, o aumento pela procura de produtos como o turismo de natureza e o turismo cultural.

A actividade turística, por natureza, utiliza muitos recursos naturais. Por vezes, essa utilização é feita de forma excessiva e desregrada, daí resulta que a minimização do impacto causado pela utilização dos recursos seja um desafio. Vejamos o exemplo do consumo da água. No Egipto, é já prática usual por parte de algumas unidades hoteleiras, a consciencialização da necessidade da utilização racional da água junto dos turistas. As alterações climáticas têm contribuído para o agravamento desta situação. É fundamental alterar os comportamentos dos turistas e alertar as empresas turísticas para a necessidade



de uma boa gestão ambiental. O planeamento dos destinos turísticos, deve considerar critérios que visem minimizar a utilização dos recursos e promovam a sua gestão racional e sustentável. Uma das melhores formas de alcançar este objectivo, é promovendo e até mesmo premiando as ideias inovadoras e criativas que surjam.

O turismo desempenha um papel de mecanismo de consciencialização para a conservação do património, mas também como incentivador na criação e desenvolvimento de medidas que pretendam de forma directa ou indirecta apoiar a conservação. Considerar estes dois papéis no planeamento estratégico turístico, é um desafio importante quando se pretende atingir a sustentabilidade. Se o património for respeitado, o turismo trará melhores experiências aos turistas, melhores resultados económicos e o bem-estar comunitário. Muitas são as políticas internacionais que visam a conservação do património, inúmeras foram e são as iniciativas em prática, e neste panorama a Europa também não é excepção, importa reforçar esta ideia e desenvolver melhorias nas políticas de conservação.

Um dos desafios do turismo sustentável é possibilitar actividades turísticas a todos. A defesa do turismo social é uma prioridade. Esta nova área do turismo permitirá o combate à sazonalidade, à manutenção dos postos de trabalho, e ao mesmo tempo é uma forma de promoção de outros produtos. Nessa matéria, Portugal já deu alguns e importantes passos com a implementação do programa de Turismo Sénior. Este programa é promovido pelo Ministério da Economia e Inovação em conjunto com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e participado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Instituto do Turismo de Portugal em colaboração com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A organização e gestão do programa estão a cargo do INATEL – Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres. Tem como principal objectivo dar a possibilidade às pessoas mais carenciadas a oportunidade de conhecer locais de interesse turístico em regime de pensão completa. Também entre os operadores turísticos, esta é já uma tendência que começa a vigorar. Para os turistas seniores, os operadores começam já a disponibilizar programas de viagens a preços mais económicos, durante as épocas mais baixas. Sendo que este tipo de público-alvo tem uma disponibilidade para viajar mais alargada, poderá gozar as suas férias em épocas de menor movimento. Desta forma, os operadores combatem a sazonalidade, mantendo o seu nível de receitas e dinamizando o seu produto. É importante não esquecer, no planeamento do turismo sustentável, até porque se trata de um forte desafio, as pessoas com limitações físicas. A



Europa apresenta uma elevada percentagem de cidadãos com limitações físicas, logo importa que os destinos turísticos sejam adaptados e possuem capacidade para receber estes turistas. Devem ter as mesmas oportunidades de desfrutar das experiências turísticas tal como as pessoas que não apresentam limitações ou deficiências.

Ainda assim, muitos são os desafios a enfrentar no caminho pelo alcançar da sustentabilidade. A redução da sazonalidade é um dos desafios. Existe uma elevada concentração de viagens em determinados períodos do ano, como é o caso do Verão, em que a procura pelos países do Mediterrâneo aumenta e no Inverno os destinos de montanha são os mais procurados. Esta tendência sazonal, leva à redução dos postos de trabalho, ao excesso da capacidade dos destinos e sobrelotação dos mesmos e à diminuição da viabilidade económica. Para ser combatida a sazonalidade é necessário, tendo em conta as características dos destinos, desenvolver produtos turísticos alternativos, explorando assim outras vertentes turísticas, veja-se a título de exemplo o Egipto que durante a época balnear é um destino muito procurado pelas suas praias, mas que em épocas de Inverno o turismo se foca mais no seu aspecto cultural. Em Portugal, temos o exemplo do Funchal onde começam a ser explorados os segmentos de spas, golfe, reuniões, congressos como incentivos para combate à sazonalidade. A Madeira, aposta fortemente num programa de animação anual bastante completo, para reduzir os seus níveis de sazonalidade.

Melhorar a qualidade do emprego no turismo, é outro dos desafios. O sector do turismo, pela sua dimensão gera muitos postos de trabalho, contudo como já anteriormente referimos, e tendo em conta a sazonalidade isso reflecte-se inúmeras vezes em condições de trabalho precárias, níveis de habilitações reduzidos e a falta de oportunidades de carreira. O turismo é uma das actividades onde o contacto com o público é uma constante, sendo os recursos humanos, um dos factores de maior competitividade. São as pessoas que fazem um serviço, produto ou destino. Veja-se o caso das agências de viagens. Cada vez mais os turistas fidelizam-se numa pessoa, procuram “aquele agente” para que lhes planifique as férias. Habitua-se a tratar das suas férias com uma pessoa em concreto, independentemente da empresa para a qual essa pessoa trabalha. Associam aquela cara ao serviço que pretendem. É importante desenvolver práticas de recursos humanos bem definidas, reforçar a formação e estabelecer uma estrutura de carreira. Em Espanha, as Viagens Marsans, são um exemplo de boas práticas quer em termos de política de recursos humanos, quer em termos de parcerias público-privadas. As Viagens Marsans foram fundadas em 1910 e são a agência mais antiga em Espanha, detentores do alvará n.º 1.



Pertencem ao Grupo Marsans, o qual conjuga operadores turísticos, companhias aéreas, empresas de transportes, o que permite proporcionar aos seus clientes uma variedade de serviços bastante alargada. Em Espanha, possui cerca de 500 centros de vendas e dá emprego a mais de 1500 pessoas. Desde 2003, o Grupo estabeleceu a sua presença no mercado português, contando actualmente com 40 agências de viagens distribuídas por todo o país e cerca de 156 funcionários. Em Espanha, a empresa têm a sua própria escola de formação, fundada em 2003, onde lecciona o curso de agentes de viagens, sendo a sua sede em Madrid mas com delegação em Barcelona. Composto por 615 horas (315 horas de formação presencial, 300 horas de contexto prático nas agências de viagens Marsans) este curso pretende formar agentes de viagens capazes de responder às necessidades evolutivas do sector. Ao terminar o curso é dada a possibilidade ao formando de ficar a trabalhar na Marsans e ser reembolsado em 50% do valor total do curso. Sendo que o curso tem um custo total de 2000€, após ter iniciado o período de contrato laboral, a Marsans em cada salário irá creditar 100€ (brutos, isentos de descontos) durante os primeiros 10 meses, para que assim seja feita na totalidade a entrega de 1000€. Anualmente, a Escola Marsans, forma cerca de 240 agentes de viagens, cerca de 150 alunos em Madrid e entre 90 a 100 na delegação de Barcelona. A taxa de empregabilidade destes alunos no Grupo Marsans ronda os 60%.

Paralelamente à sua actividade formativa a Escola Marsans desenvolveu, em 2007, uma parceria com a Universidade Rey Juan Carlos I, para a realização de um curso em Direcção de Agências de Viagens. Este curso tem como objectivo principal a preparação dos profissionais para cargos de chefia, dando-lhes conhecimentos específicos em direcção e gestão de agências de viagens visando a obtenção da qualidade e eficiência, para que possam determinar estratégias para competir no mundo global em que nos inserimos e ao mesmo tempo uma actualização profissional permanente. Para além da componente teórico-prática, os alunos terão 950 horas de trabalho prático nas agências de viagens Marsans. O trabalho prático ajudará a co-financiar o curso em 2400€, através da concessão de uma bolsa de estudo, repartida em 6 mensalidades: 1º e 2º mês – 300€; 3º e 4º mês – 400€; 5º e 6º mês – 500€. Aos alunos que concluírem o curso com aproveitamento, a Marsans, dá-lhes a possibilidade de celebrar um contrato de trabalho com a duração de 1 ano, durante o qual vão sendo avaliados com vista a serem promovidos a chefes de loja, quer em função das suas qualificações, quer das necessidades da empresa.



O turismo tem associado a si o factor de mudança. Com o passar do tempo e com as constantes alterações do mundo que nos rodeia, os destinos turísticos vão sofrendo alterações para acompanhar esse ritmo de evolução. A pressão destas mudanças reflecte-se na sociedade e na sua qualidade de vida, como é o caso das construções de novos empreendimentos turísticos e a reestruturação das economias locais. As construções de empreendimentos com finalidades turísticas podem conduzir a melhorias nos resultados económicos, a uma maior oferta turística, contudo quando essa construção não é bem planeada deparamo-nos com situações de construção massiva conduzindo à decadência da qualidade e ao desaparecimento de zonas verdes e de lazer. As actividades económicas tradicionais entram por vezes em declínio, obrigando a uma reestruturação da economia local. O turismo é por vezes encarado como solução para colmatar a falta dessas receitas locais, tornando-se numa fonte alternativa de obtenção das mesmas. Estas mudanças devem ser geridas de forma a manter e melhorar a qualidade de vida dos destinos onde acontecem.

A sustentabilidade pressupõe uma abordagem integrada que considere todas as partes. No caso do turismo em concreto, todas as abordagens são importantes, mas acima de tudo deverá começar-se por promover a sustentabilidade de determinado destino turístico. Sendo que consideramos como destino turístico o conjunto dos recursos naturais, culturais, patrimoniais, alojamento e serviços complementares de apoio. Não querendo com isto dizer que, as estratégias que são pensadas visando a sustentabilidade local ou nacional, não sejam de igual importância. Muitas das intervenções têm mesmo que ser feitas tendo por base esse carácter nacional, local, regional. Contudo, a abordagem ao sector deverá ser feita de forma global. Falar na gestão de um destino turístico sustentável, implica falar na gestão do impacto que a actividade do turismo terá nessa área específica. Essa gestão de impacto compreende inúmeras actividades, como o planeamento e controlo do desenvolvimento turístico, a oferta ao nível das infra-estruturas quer as directamente instituídas com finalidade de uso turístico, quer as que indirectamente beneficiam o sector, a gestão do volume de visitantes e seus impactos, a qualidade da informação sobre o destino, o apoio ao sector empresarial, o acompanhamento permanente das acções. Avaliar o impacto do turismo implica avaliar o impacto detalhado que cada elo da cadeia turística tem na experiência do visitante. Porque não é uma só parte que faz o todo, mas sim o conjunto das partes. Um destino não se resume a um só hotel, a uma só actividade.



Isto remete-nos para a importância clara e evidente da necessidade de trabalhar em equipa e cooperar activamente. Nesta matéria as autoridades locais e regionais têm um papel fundamental, enquanto mediadores de interesses. É importante reunir a participação de toda a comunidade, empresas turísticas, associações empresariais, sindicatos, escolas, universidades, etc. Com a cooperação de todos será mais fácil alcançar uma estratégia comum e colocá-la em prática. Contudo, nem sempre é uma tarefa fácil, pois os interesses de cada uma das partes interessadas divergem.

A União Europeia estabelece algumas linhas de orientação quanto às empresas e sua contribuição para a sustentabilidade do turismo europeu. Sendo que grande parte do meio empresarial turístico é privado, deverão as suas estratégias de gestão sustentável ser de iniciativa de cada gerência, contudo a União Europeia socorre-se das associações empresariais para que estas façam chegar as suas mensagens ao sector privado. O principal objectivo de toda e qualquer empresa é tornar-se competitiva, para assim conseguir os seus resultados e metas e uma boa posição no mercado. Esta competitividade pode e deve ser encarada, como forma de promover a sustentabilidade. Para incentivar a essa competitividade, deverão as orientações políticas proporcionar um bom clima empresarial que fomente a competitividade, promover normas de qualidade, diminuir a carga burocrática e as dificuldades que daí advêm para a actividade empresarial, proporcionar acções de formação bem como o acesso a novos mercados. É importante que as orientações turísticas reforcem a necessidade de uma visão a longo prazo, demonstrando os benefícios económicos, sociais, ambientais e culturais que estes métodos de planeamento podem trazer.

Ainda em matéria de sustentabilidade empresarial, a Comissão Europeia, defende que se melhore as regulamentações existentes, não que se criem mais regulamentos, que na prática serão apenas mais um acumular de legislação. Deve-se sim melhorar a já existente, analisar onde se falhou e fazer com que a nova regulamentação proponha soluções que venham colmatar as falhas. Por seu lado, a regulamentação que cumpriu os objectivos e alcançou os resultados pretendidos deve ser mantida. Ainda assim, é importante que o sector empresarial, seja o próprio a manifestar as suas responsabilidades em matéria de sustentabilidade. Veja-se o caso das políticas de responsabilidade social, existem já grandes grupos, no panorama turístico europeu, que se pautam por essas orientações promovendo contratos de trabalho com períodos de duração mais extensos.



3.3 A Imagem do Turismo enquanto Sector Económico

A informação sobre a actividade turística, à semelhança do que sucede com outros sectores da administração pública, é dispersa e de difícil concentração atendendo a que é transversal a diversos organismos, entidades e instituições. Se dentro de um só estado-membro já se torna uma tarefa complicada, reunir a informação dos vários estados-membros ainda mais complicado se torna. Neste campo, e porque a Comissão considera que é importante a informação estatística para compreensão e análise do sector, decidiu promover um acompanhamento mais constante e acções de harmonização junto das diferentes Contas Satélites dos vários estados-membros, em parceria com os institutos nacionais de estatística e todas as entidades com participação directa ou indirecta no turismo.

Seja de que produto turístico se esteja a falar, estamos sempre perante uma imagem que se pretende vender ou divulgar. O marketing tem um papel fundamental e crucial. Se um destino não é procurado consequentemente não apresenta resultados económicos ou sociais. Assim a Europa, e perante a concorrência com os novos destinos turísticos que surgem a um ritmo bastante elevado, tem de apostar fortemente na sua imagem, na sua divulgação. Nesse sentido, também a Comissão Europeia de Turismo, lançou em 2006 um site com informações turísticas sobre a Europa. Neste site o turista encontra as mais diversas e variadas informações: onde dormir, onde comer, o que visitar, como chegar aos locais. Alguns estados-membros apresentam já práticas turísticas louváveis e que a Comissão pretende divulgar e incentivar.

A sensibilização junto dos estados-membros acerca das potencialidades e da importância do Turismo é também uma tônica que a Comissão não quer descuidar. Nem sempre a ideia que passa sobre este sector económico é a correcta, pois, nem sempre se consideram os efeitos que o turismo tem e as suas ligações directas ou indirectas com os restantes sectores. O turismo é visto por muitos como sendo uma actividade acessória, não lhe sendo dado o devido valor, o que se traduz numa não exploração das reais capacidades. Nesse sentido, a Comissão desde 2004, tem vindo a realizar o Fórum Anual do Turismo, ficando a organização do evento a cargo de um estado-membro diferente em cada ano. Pretende-se que este evento continue a fazer parte do calendário de eventos turísticos, reforçando a sua importância como espaço de reflexão, análise e troca de informação.



A Comissão pretende uma política de gestão pública do turismo, baseada numa abordagem que considere os efeitos positivos das políticas e medidas europeias anteriores, concertando com os diversos intervenientes nacionais e internacionais que vão surgindo. Prova disto, foi a sua Comunicação de 2003 “Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu” em que defende que as medidas mais adequadas para tornar o turismo sustentável são as que consideram a presente estrutura que já foi concebida, maximizando a sua acção. Ou seja, aproveitando os efeitos e exemplos positivos das medidas já instituídas, complementando-os com novas ideias e com outras iniciativas provenientes de outros sectores turísticos, analisando que foi feito, onde se falhou, se a resposta a essas falhas foi correcta e que fazer para melhorar a performance. Apesar das orientações europeias, cabe a cada Estado Membro, a última deliberação em termos de opções estratégicas, as directivas europeias são apenas linhas complementares de orientação.

4. Caso de Estudo - Espanha

4.1 A Administração Pública Espanhola – Breves Notas

Os primórdios da administração pública espanhola caracterizam-se por alguma instabilidade, conturbação e conflitos, ainda que o principal objectivo de todas as tentativas reformistas tenha sido, o alcançar de um serviço público pautado pela neutralidade e homogeneidade. Na história da administração pública espanhola, o autor J. Rocha (2001) assinala dois momentos importantes em matéria de reforma, 1852 e 1918, contudo foram reformas apenas de cariz jurídico. Os funcionários da administração pública começaram a organizar-se, dando origem a organizações profissionais, conseguindo monopolizar alguns sectores do Estado tomando-os por completo, sendo que alguns dos funcionários chegaram a cargos políticos. Por outro lado, elementos da classe política obtinham o apoio dos funcionários em troca de lhes concederem algumas regalias. Estávamos perante um regime fortemente burocrático e corrompido pelos interesses pessoais de cada um. A grande maioria das pessoas procurava a autoridade na burocracia que era imposta. Muitos dos que estavam nos cargos da administração pública faziam carreira política, não havendo uma distinção clara entre política e administração. O típico modelo de gestão da administração pública tradicional de Max Weber. Em 1978, com a publicação do texto constitucional, foram introduzidas alterações apenas ao nível das autonomias regionais. Aspectos como, a dependência da administração relativamente à classe política, ou critérios de



profissionalismo nas carreiras na função pública foram deixados de lado em termos de alterações mantendo a situação como estava.

Várias foram as tentativas de reformas, mas todas por um motivo ou outro, foram infrutíferas. Em 1984, o Governo reconhecia a dificuldade crescente de efectuar uma reforma global, sendo necessária a aplicação de medidas concretas e efectuar pequenas reformas parciais. A primeira medida a ser executava visava o desmantelamento dos cargos administrativos, sendo o preenchimento dos mesmos, efectuado através de concurso público formal, regidos por critérios de mérito. A importância crescente da administração pública na sociedade espanhola levou a que, em 1986, fosse criado o Ministério da Administração Pública. Mais tarde, em 1989, estudos levados a cabo pela própria administração pública retratavam o sector público como sendo um aparelho administrativo burocrático, rígido, lento, formal e propõem que se passe a uma administração pública onde fossem aplicados conhecimentos do sector empresarial ao nível da gestão, nomeadamente em três domínios:

- a) Organizacionais – os ministérios tradicionais deveriam dar lugar a novas unidades funcionais administrativas reforçando a autonomia regional;
- b) Funcional – os sistemas de gestão devem ser baseados em objectivos e metas previamente definidos, diminuindo o nível burocrático processual;
- c) Gestão de recursos humanos – o recrutamento e a gestão do potencial humano devem adoptar critérios semelhantes ao sector privado, nomeadamente em termos de formação, motivação, espírito de equipa.

Esta seria uma administração pública, gerida com base nas teorias defendidas pelo modelo da nova administração pública, em que os ensinamentos do sector empresarial privado eram uma tônica dominante. Apesar do esforço, não existiram resultados práticos, uma vez que a grande parte das iniciativas definidas não passaram de teorias em papel nunca chegando a ser executadas. Desta forma, uma vez mais a execução de uma reforma global não resultou. Algo tinha de mudar, e o Governo decidiu apostar em efectuar reformas mais centralizadas. Os cidadãos passaram a ser vistos como clientes de um serviço público, a perspectiva empresarial toma cada vez mais o seu enfoque, e as acções de reforma na administração pública passaram a ter como objecto a qualidade nos serviços públicos, a crescente preocupação de estabelecer canais de comunicação com o cidadão cada vez mais abertos e adaptados à utilização de todos. A grande inovação e onde Espanha se diferencia, apesar de as reformas nunca terem um sucesso muito premente, é na



definição de indicadores de performance e na análise da relação custo / eficácia defendida pelo paradigma da gestão do valor público, veja-se a título de exemplo os sistemas de qualidade implementados em vários sectores da administração pública.

4.2 - A Administração Pública Turística Espanhola – Órgãos, Funções e Competências

O órgão que tutela o turismo no seio da administração pública espanhola é o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio. Este ministério é responsável por propor e executar a política governamental em termos de desenvolvimento e inovação no turismo. Da presente estrutura ministerial, faz parte a secretaria do Turismo e Comércio, que por sua vez tem a seu cargo a Secretaria-geral do Turismo. Esta última subdivide-se na Subdirecção de Qualidade e Inovação e no Instituto de Estudos Turísticos. O Ministério da Indústria, Turismo e Comércio na pessoa do seu ministro, preside ainda a alguns órgãos colegiais como a Conferência Sectorial de Turismo e a Comissão Interministerial de Turismo. O Secretário de Estado do Turismo e Comércio por sua vez presidirá ao Conselho Promotor de Turismo, ao Observatório do Turismo, será ainda vice-presidente da Comissão Interministerial de Turismo, órgãos estes também de cariz colegial. Adstrito ao Ministério através da Secretaria de Estado do Turismo e Comércio, está um dos órgãos autónomos do Ministério, o Instituto de Turismo de Espanha (Turespaña).

A Secretaria-geral de Turismo é responsável por:

- a) Definir estratégias, planos e projectos de orçamento do Instituto de Turismo de Espanha;
- b) Coordenar a informação proveniente do Instituto de Turismo de Espanha e dos vários departamentos que estão sob a sua orientação, com vista à elaboração de estudos e informações necessárias para a definição da política turística;
- c) Efectuar a avaliação e o acompanhamento dos impactos causados pelas políticas implementadas, analisando a relação custo / eficácia;
- d) Realizar estudos sobre a interacção da estrutura turística com os mercados e os efeitos das políticas de qualidade e inovação em termos de posicionamento e rentabilidade das empresas turísticas;

A juntar a estas actividades estão as desenvolvidas pelos organismos dependentes da Secretaria Geral, como é o caso da Subdirecção Geral de Qualidade e Inovação Turística cuja actividade incide na elaboração dos planos globais que incentivem ao desenvolvimento de produtos turísticos e que contribuam para a melhoria dos padrões de



qualidade e inovação tecnológica das empresas turísticas. É ainda da sua competência, identificar novos recursos turísticos, efectuar o diagnóstico dos factores que afectam a oferta turística, as estratégias com vista ao desenvolvimento e melhoria dos produtos e destinos turísticos. A Subdirecção Geral de Cooperação e Coordenação exerce funções de cooperação com as comunidades autónomas, entidades locais, ministérios, sector turístico em geral, para a planificação da política turística espanhola. É da sua responsabilidade, as relações turísticas institucionais da administração central do Estado com as organizações internacionais de cariz público ou privado, bem como a cooperação turística internacional em coordenação com o Ministério dos Assuntos Estrangeiros e de Cooperação. No seu quadro de actividades também se inclui a obtenção de informação para a análise de oportunidades, e o apoio à implementação no estrangeiro de empresas turísticas espanholas. A Subsecretaria de Indústria Turismo e Comércio, ocupa-se essencialmente com aspectos do foro orgânico e funcional do ministério em si, não tendo uma actividade de incidência directa em matéria de políticas turísticas.

O Instituto de Turismo de Espanha – Turespaña - sendo um órgão autónomo tem personalidade jurídica própria, património e tesouraria próprios, autonomia de gestão e capacidade jurídica de trabalhar, dentro da sua esfera de competências, sendo o seu estatuto regulamentado pelo Real Decreto 723/2005, de 20 de Junho. A análise das suas opções estratégicas, avaliação dos resultados e análise da eficácia das suas actividades são feitas pelo ministério através da Secretaria de Estado do Turismo e Comércio. Desempenha funções em âmbitos específicos:

- a) Planificação, desenvolvimento e execução de actividades que visem a promoção do turismo espanhol nos mercados internacionais;
- b) Apoio à comercialização dos produtos turísticos espanhóis no mercado estrangeiro, em colaboração com as Comunidades Autónomas, entidades locais e sector privado;
- c) Definição da estratégia de actuação dos Paradores de Turismo de Espanha, SA e das políticas de investimento em novos Paradores.

O Instituto de Turismo Espanhol, dispõe de uma rede de 31 oficinas de turismo que actuam em consonância com as representações da Embaixada e do Consulado, espalhadas por todo o mundo. Em termos estruturais, o Instituto tem uma direcção geral que coordena todas as actividades inerentes ao mesmo, e subdivide-se em unidades: a Subdirecção Geral de Promoção e Comercialização Estrangeira do Turismo, a Subdirecção Geral de Planeamento e Coordenação das Oficinas de Turismo Espanholas, a Subdirecção Geral de



Gestão Económico-Administrativa. A Sub direcção Geral de Promoção e Comercialização Estrangeira do Turismo desenvolve e executa os programas de promoção e comercialização dos produtos turísticos espanhóis nos mercados estrangeiros, através da utilização conjunta de instrumentos e meios de promoção turística, aproveitando as redes e novas tecnologias de informação existentes. O planeamento das actividades descritas, nomeadamente os estudos de mercado, que servem de suporte aos programas de promoção e comercialização, são desenvolvidos pela Sub direcção Geral de Planeamento e Coordenação das Oficinas de Turismo Espanholas. É responsabilidade deste departamento identificar os objectivos do instituto e planificar a avaliação do rendimento das actividades por ele executadas. Conforme a designação do departamento indica, uma das suas atribuições é o estabelecimento das relações com as oficinas de turismo espanholas não só as nacionais, mas as espalhadas pelo resto do mundo. Fomenta o desenvolvimento e a aplicação das novas tecnologias da informação para a melhoria da eficiência dos processos de gestão e prestação de serviços por parte do Instituto. A gestão logística, económica e administrativa do Instituto cabe à Sub direcção Geral de Gestão Económico-Administrativa.

A gestão pública do turismo espanhol em matéria de competências faz distinção entre as competências do Estado e as das Comunidades Autónomas. O texto da Constituição Espanhola no seu artigo 148.1.18 consagra o papel das Comunidades Autónomas no que diz respeito às suas competências para com o Turismo. Segundo a redacção deste artigo, as Comunidades podem assumir competências no âmbito da promoção e do ordenamento turístico dentro do seu âmbito territorial. Relativamente às competências do Estado, o texto constitucional no seu artigo 149, refere que o Estado não tem nenhuma atribuição directa em matéria turística, contudo existem artigos que atribuem a este órgão competências em áreas que indirectamente tocam o turismo. Causou-se assim algum cruzamento de funções, o que originou a publicação por Decreto-Real da delimitação de funções para cada uma das Comunidades Autónomas. Todos os decretos das Comunidades Autónomas apresentam a mesma estrutura conferindo um carácter de uniformidade em todas as Comunidades. A primeira parte do documento é composta pela indicação dos serviços que são exclusividade da Administração Autónoma, a segunda parte faz referência às funções estritas do Estado e a terceira parte estabelece indicações quanto às relações de cooperação e intervenção de ambos.



Cabe às Comunidades Autónomas, as actividades de planificação e ordenamento do sector turístico, a execução da legislação em matéria de agências de viagens e a regulamentação e promoção das profissões turísticas. Ao Estado cabe um leque de funções mais alargado, nomeadamente:

- a) Estabelecer a orientação das relações internacionais, devendo sempre informar a as Comunidades Autónomas em caso de serem estabelecidos acordos internacionais que digam respeito ao sector turístico;
- b) Coordenação do ordenamento global da actividade turística, não podendo o Estado emitir normas parciais sem o acordo das comunidades autónomas;
- c) Legislar em matéria de agências de viagens que operem fora do âmbito territorial da Comunidade Autónoma da sua sede, bem como da sua prestação de serviços;
- d) Promoção e comercialização do turismo no estrangeiro, criando normas e directivas pelas quais as Comunidades Autónomas se devem reger sempre que queiram promover actividades de promoção turística no exterior;
- e) Definição das condições de obtenção dos títulos dos profissionais de Turismo.

Analisando todo o panorama em matérias de funções, actividades e competências é possível verificar que a administração pública espanhola pauta a sua actuação e as suas opções estratégicas por uma forte cooperação não só entre os diversos organismos que a compõem mas também com outras áreas de actuação.

4.3 A Conjuntura Turística Espanhola

Espanha enquanto destino turístico ocupa uma posição de topo no ranking mundial de destinos. Segundo a Organização Mundial Turismo,³⁰ os seus últimos dados de 2005, dão-nos indicação que a Espanha ocupa a segunda posição nesta classificação. Em 2004, a Espanha detinha uma quota de 6.9% dos fluxos turísticos mundiais. Faz ainda parte do ranking mundial dos destinos mundiais emergentes, destinos esses, que apresentaram uma taxa de crescimento turístico acima da média mundial. De acordo com os dados da Organização Mundial de Turismo, Espanha no período de 1995 a 2004 apresentou um crescimento médio de 5%.

³⁰ Organización Mundial de Turismo. (2007). Datos Esenciales del Turismo. Disponível em <http://unwto.org/facts/menu.html> [Consultado em 01/06/2008].



Se analisarmos a distribuição dos turistas,³¹ pelas diferentes zonas de Espanha, no período de 2001 a 2006, concluímos que a Catalunha é o principal destino turístico espanhol com 23% das chegadas internacionais, seguida pelas Ilhas Canárias e Baleares com 19% e 18% respectivamente. Seguem-se a Andaluzia, Comunidade de Valência, Comunidade de Madrid, Castela e Leão, o País Basco e a Galiza. De acordo com os dados do Instituto de Estudos Turísticos, os maiores fluxos de turistas com destino a Espanha são provenientes de países europeus, sendo os três principais países emissores de turistas, o Reino Unido, a Alemanha e a França. De acordo com o crescimento verificado ao longo dos anos, também as receitas turísticas³² aumentaram. Reportando ao período de 2001 a 2006, as receitas turísticas espanholas apresentam uma média anual de 36.412 milhões de euros. A taxa de crescimento das receitas não apresenta oscilações acentuadas de valores, contudo reflecte um crescimento equilibrado e constante. Crescimento este, que em conjunto com o desenvolvimento do sector, reflecte a contribuição que o turismo tem no produto interno bruto, sendo que no período de 1995 a 2005 a contribuição média anual foi de 11%.

Para além dos benefícios económicos gerados, o Turismo gera também benefícios sociais, como o número de postos de trabalho que coloca à disposição. No período de 2001 a 2005, o turismo foi responsável por cerca de 10%³³ da mão-de-obra espanhola, sendo a maioria trabalhadores por conta de outrem, e com uma fatia menor os trabalhadores por conta própria.

4.4 Sistema de Gestão Turística Espanhola

A gestão turística espanhola assenta em três vertentes específicas: destinos turísticos, sistemas de qualidade turística e promoção. O sucesso de um destino turístico depende da percepção que o turista terá do mesmo, e esta percepção por sua vez depende das acções de todos os intervenientes directos ou indirectos. Caso algum elo da cadeia turística falhe, a imagem do destino fica comprometida. Com base nesta linha de pensamento, o Governo espanhol reconheceu a necessidade premente de dotar a administração pública de ferramentas que permitam e incentivem à participação de todos

³¹ Dados provenientes do Instituto de Estudo Turísticos de Espanha. [Em linha]. Disponível em <http://www.iet.tourspain.es/paginas/home.aspx?idioma=es-ES> [Consultado em 01/02/2007].

³² Dados provenientes do Instituto de Estudo Turísticos de Espanha. [Em linha]. Disponível em <http://www.iet.tourspain.es/paginas/home.aspx?idioma=es-ES> [Consultado em 01/02/2007].

³³ Dados provenientes do Instituto Nacional de Estatística Espanhol. [Em linha]. Disponível em <http://www.ine.es/> [Consultado em 01/02/2007].



os agentes envolvidos no processo turístico. Desta forma, garantirá a concertação de interesses de forma equilibrada e justa, construindo uma máxima comum para que os destinos espanhóis transmitam ao turista as melhores experiências possíveis e este fique com boa percepção do turismo espanhol.

Com base neste pensamento, o Governo espanhol, colocou em prática a realização de duas tipologias de planos cujo foco principal foram os destinos: o Plano de Excelência Turística – direccionado para a recuperação e regeneração de destinos já firmados no mercado; e o Plano de Dinamização Turística – dirigido aos destinos emergentes que possuem um valioso espólio ao nível patrimonial seja ele natural ou cultural. O surgimento desta iniciativa, deveu-se à importância da aplicação de critérios de sustentabilidade. Acima da importância da obtenção dos resultados económicos, está a importância de ponderar o desenvolvimento turístico, desde a sua fase inicial à planificação do desenvolvimento global. Um dos princípios base subjacente a estes planos, é o facto de a administração pública funcionar como entidade dinamizadora e impulsionadora à participação, afastando a ideia errada de que é sua obrigação fazer tudo o que se relacionar com o domínio público. Parte da administração pública a concepção e execução das políticas de desenvolvimento, logo caberá a esta, seja qual for o nível da administração que estejamos a falar, desencadear mecanismos que visem a participação de todos os agentes envolvidos numa determinada área.

Na base destes planos estiveram acordos de colaboração, celebrados entre a Administração Central, Autónoma e Local, que visavam o apoio financeiro aos projectos. As associações empresariais tiveram um papel de especial importância, pois é, através dos conhecimentos dos empresários sobre os gostos, necessidades e expectativas dos turistas, que o planeamento poderá ser direccionado com vista a satisfazer e alcançar essas tendências para que o destino seja apreciado e assim se consigam alcançar os objectivos definidos. Estes planos comportaram intervenções moderadas e não medidas de elevado porte e grandeza, devido às limitações financeiras sentidas. É difícil executar todas as acções desejáveis com vista a conseguir destinos mais atractivos, contudo algumas foram desenvolvidas estimulando uma posterior e contínua intervenção por parte dos agentes turísticos. Esta acção de implementação de planos pretende transmitir uma ideia de existência de um compromisso a longo prazo entre o sector público e privado para que ambos se sintam estimulados a continuar o trabalho iniciado, não deixando o destino ao abandono e revertendo uma situação de crescimento para uma situação de declínio.



Espanha enquanto destino turístico, surgiu associado ao produto sol & praia. Os destinos do litoral espanhol viram o auge do seu desenvolvimento em meados do século XX, mais propriamente nos anos 60 e 70, enfrentando hoje graves problemas. Foram destinos onde a massificação foi sempre uma constante, os espaços ultrapassaram a sua capacidade de carga, a qualidade dos serviços diminuiu e as infra-estruturas começaram a não corresponder às expectativas, gerando-se assim uma imagem desagradável para os turistas. O futuro destes destinos ficou condicionado, e fortemente ameaçado com o aparecimento de novos destinos, que em virtude do seu desenvolvimento recente, foram já alvos de um planeamento baseado em critérios de sustentabilidade. Espaços verdes, instalações de qualidade, sinalética apropriada são alguns exemplos dos atributos destes novos destinos. A história e cultura de algumas cidades espanholas, fizeram delas fortes destinos turísticos, ainda assim, o segmento de turismo cultural espanhol, debate-se com alguns problemas nomeadamente a duração da estadia nas cidades. Normalmente os turistas permanecem pouco tempo nessas cidades, chegando por vezes a nem pernoitar no local. A juntar a estes factores, o turismo quando mal gerido, pode trazer impactos negativos, quer ao nível da conservação do património, quer na qualidade de vida da comunidade local, quer no funcionamento de serviços turísticos. A reversão deste quadro menos positivo, é o objectivo fulcral de qualquer destino apelativo, competitivo, dinâmico, gerador de benefícios económicos, sociais e culturais. Daí a importância de uma política global para reverter e solucionar alguns dos problemas sentidos pelos destinos.

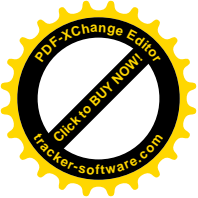
Como o nome indica, os planos de excelência turística visavam promover aspectos de “excelência” do destino, ou seja particularidades que diferenciavam o destino de outros destinos concorrentes. O Governo espanhol, defende que os planos de excelência turística não devem ser encarados como sendo um rótulo, ou uma forma de actuação, mas sim como um mecanismo que potencia um efeito de dinamização e impulsionamento de forma directa ou indirecta sobre os destinos em causa. Estes planos, não contemplaram avultados investimentos pois não é sua função dotar os destinos das mais básicas infra-estruturas. A sua função é melhorar pequenos aspectos, detalhes que os turistas facilmente percebem e cuja melhoria fará toda a diferença na sua avaliação do destino. Ou seja, são pequenos “nadas” que farão toda a diferença, pequenos elementos que irão compor um todo.



As praias são um ponto-chave na oferta turística espanhola, os planos de excelência apostaram na preparação e melhoria destes espaços e zonas envolventes, promovendo actividades no âmbito da limpeza, vigilância, serviços ambientais e sanitários, manutenção das zonas de lazer. Os equipamentos e mobiliário urbano foram um dos âmbitos de actuação destes planos. Estes aspectos são um contributo fundamental para a imagem de um destino, não só pelo auxílio que têm na exploração das suas capacidades como geram bem-estar e conforto para a comunidade. Aproveitar a oferta turística existente explorando as suas potencialidades e diversificando-a é outro dos domínios de intervenção dos planos de excelência turística. Pretendeu-se não só, dar a conhecer o destino mas também combater a sazonalidade de que muitos são alvo. Para além de estabelecer actividades atractivas, estes planos consideraram actividades que permitissem a utilização das infra-estruturas turísticas não só nas épocas altas, mas também nas épocas baixas, ainda que estas actividades possam não ser de cariz inteiramente turístico. Museus e seus centros de interpretação, o incentivo ao turismo de negócios, dinamização de actividades culturais, são exemplos de acções promovidas. Grande parte das zonas alvo destes planos de excelência turística sejam elas zonas de praia ou cidade, têm características ambientais muito particulares. O meio ambiente, também foi consagrado nestes planos, não pela implementação de infra-estruturas mas, sim através da promoção de campanhas de sensibilização e pela recuperação de espaços naturais. Para além de querer dar a conhecer a oferta cultural e o património histórico estes planos apostam também na reabilitação e conservação do mesmo.

Os planos de dinamização turística, por seu lado, estavam vocacionados para destinos que apresentavam algum grau de desenvolvimento, sendo o principal objectivo acelerar o crescimento tendo como suporte critérios de sustentabilidade. Uma das condições dos planos era a existência de infra-estruturas de alojamento no destino. As acções de recuperação e dinamização por si só não seriam suficientes. É importante que um turista visite muitas vezes o destino, mas importa de igual forma ou ainda mais que pernoite no destino, pois isso implicará o usufruto de outros serviços turísticos complementares, e consequentemente o aumento do desenvolvimento. Os Planos de Dinamização Turística têm vários objectivos:

- a) Concepção, desenvolvimento, execução e acompanhamento de políticas e estratégias de produto, preço, promoção e comercialização;



- b) Fomentar a participação do sector empresarial, promovendo acções de formação para os empresários, trabalhadores, iniciativas de apoio, acompanhamento e assessoria;
- c) Desenvolvimento de novos produtos turísticos, tendo como princípio orientador a concertação da exploração de recursos e a utilização do meio ambiente;
- d) Criação de uma estratégia de articulação equilibrada e justa dos recursos, serviços e oferta turística enquanto produto turístico integrado num destino, fazendo sentir que as partes constituem um todo global

A valorização dos recursos, é uma acção chave para a dinamização dos mesmos. A utilização por si só de determinado recurso não basta, poderá não gerar o efeito esperado ou desejado, mas quando o recurso é valorizado as suas hipóteses de ser bem sucedido e atrair mais turistas aumentam. Os recursos devem ser preparados, adaptados para o uso turístico, de outra forma podem ser mal geridos e gerar impactos negativos. A recuperação do património, o seu embelezamento, a sinalização turística e a melhoria das redes viárias são exemplos de actividades de valorização dos recursos turísticos.

A criação de novos produtos era uma das linhas de actuação mais importantes dos planos de dinamização turística. Torna-se imprescindível na definição de novos produtos a participação de todos os agentes envolvidos para que a oferta não seja desajustada das necessidades locais. O meio ambiente e a sua preservação estavam contemplados como áreas de intervenção dos planos de dinamização turística, através da recuperação de zonas naturais, acções de sensibilização e regeneração paisagística. À semelhança dos planos de excelência turística, esta nova tipologia destacava a importância da participação do tecido empresarial. Ao promover o destino como sendo um todo, estaremos também a promover as estruturas empresariais.

A concertação da actividade turística com outras áreas foi importante para o sucesso da execução dos planos de dinamização turística. Em grande parte dos destinos onde esta tipologia de planos foi aprovada, o turismo não era a principal actividade, contudo quando planeada e devido à sua transversalidade, é importante que seja concertada com as restantes actividades, demonstrando à comunidade local a sua importância e as mais-valias que estas uniões podem trazer. Será uma forma de combater a sazonalidade que se faz sentir.

Os sistemas de gestão da qualidade são uma das apostas fortes da gestão turística espanhola, porque a competitividade baseada nos preços por si só não é suficiente. Com a



mudança de tendências e comportamentos no turismo era necessário apostar numa diversidade de produtos, mas essencialmente, era importante oferecer produtos de qualidade. Começava assim, o início da implementação de uma política de qualidade turística, estratégia na qual Espanha foi um destino pioneiro e daí as adversidades que enfrentou, para conseguir que esta fosse uma política de sucesso. Em 1995, foi implementado um projecto-piloto nos hotéis e apartamentos de Puerto de La Cruz, uma das zonas balneares mais procuradas para o turismo de sol & praia. Dois anos mais tarde, em 1997, no Congresso Nacional de Turismo, a qualidade foi identificada como sendo um objectivo comum quer do sector privado quer do sector público. Surgiram assim os Planos de Qualidade Turística, que com a sua evolução originaram o que actualmente se designa por Sistema de Qualidade Turística Espanhola.

Este sistema tem uma característica, apesar das alterações que o projecto sofreu, que, sempre se manteve intocável – a adesão ao sistema é voluntária. Nenhuma empresa, organização ou sector é obrigado a aderir. Durante algum tempo, em virtude da heterogeneidade do sector e da sua abrangência, existiram vários institutos da qualidade, cada um associado a uma área turística. Com a evolução e a redefinição do sistema, por uma questão também de normalização e standartização, foi criado o Instituto da Qualidade Turística Espanhola. A qualidade concretiza-se como opção primordial, na gestão pública do turismo espanhol, com a elaboração e implementação do Programa Integral da Qualidade do Turismo Espanhol no período de 2000-2006. Este programa visou um conjunto de acções que serviram de suporte, às iniciativas do sector privado, uma vez mais demonstrando a cooperação que existe entre a esfera pública e privada.

Sendo que a questão da qualidade é particularmente difícil, inicialmente foram criados sistemas de qualidade segmentados, para que assim a estratégia fosse mais eficaz constituindo uma marca global, ou seja um selo de Qualidade Turística Espanhola. São alvos dos sistemas de qualidade agências de viagens, empreendimentos de turismo no espaço rural, aldeamentos de pequenas dimensões, autocarro de turismo, parques de campismo, campos de golfe, centros de convenções, espaços naturais protegidos, estações de ski, hotéis e apartamentos turísticos, postos de turismo, palácios de congressos, praias, serviços de restauração e espaços termais.

O principal objectivo desta política de qualidade é a promoção de Espanha enquanto destino turístico de qualidade, a criação de uma imagem de confiança junto dos turistas. Ou seja, uma vez mais está presente a filosofia da concertação de interesses e



gestão de actividades integradas, onde as várias partes são consideradas para a formação de um todo. A gestão parcial dos vários produtos turísticos, levará a uma imagem de qualidade global, defendendo a participação dos vários intervenientes que compõem essa mesma imagem, ou não fossem por exemplo parceiros activos as estruturas empresariais de cada sector. O sistemas de qualidade não são nenhuma imposição rígida, por parte do governo, pois cada área tem as suas especificidades, daí que sejam possíveis adaptações a cada sistema tendo em conta a realidade com que trabalha.

O processo de implementação do sistema de qualidade assenta em dois pressupostos-base: por um lado, a garantia da implementação da qualidade e, por outro, a garantia da gestão dessa mesma implementação. Inicia-se com a solicitação por parte da empresa demonstrando a sua vontade em aderir. O estabelecimento receberá as normas de qualidade, fará uma autoavaliação do seu estado tendo em conta as expectativas que percebe por parte dos seus clientes, os comentários feitos, as motivações dos mesmos bem como a sua percepção inicial do que é o sistema de qualidade. É dada uma formação básica sobre o sistema de qualidade, algo superficial para que os empresários possam ter noções básicas e fazer um enquadramento global. Após a formação, as empresas já terão uma ideia mais clara sobre o que comporta este sistema, seus deveres, vantagens e benefícios. É efectuada nova auto-avaliação por parte da empresa, desta vez tendo em atenção o que foi referido na formação. Aqui o diagnóstico já será mais adequado à realidade, os empresários terão a percepção do seu real estado face às normas de qualidade. O passo seguinte será uma formação mais extensa, mais detalhada sobre as ferramentas de qualidade para as pessoas responsáveis pela implementação do sistema de qualidade dentro da empresa. É elaborado um plano de acção com vista à melhoria dos aspectos que não estão de acordo com as normas, e aperfeiçoamento dos restantes, procedendo-se posteriormente à solicitação da certificação. Após a solicitação será realizada uma auditoria para garantir que tudo está conforme o disposto nas normas, haverá também uma supervisão pelo Comité de Certificação e caso esteja tudo de acordo a empresa receberá a sua marca de qualidade, o “Q” de qualidade turística. O passo seguinte é a formalização do contrato de licença e uso da marca de qualidade. Sendo que o processo continuará com auditorias de avaliação e renovação da utilização da marca. Desde a solicitação de adesão até à implementação final, o processo deverá demorar no máximo dois anos.



As normas de qualidade impostas por este sistema, resultam de uma análise rigorosa entre a oferta e a procura, a partir do qual são estabelecidos os parâmetros de qualidade, os padrões de serviços, atendimento. Este diagnóstico é executado por associações empresariais, instituições públicas, empresários e todas as organizações que directa ou indirectamente se encontram associadas ao sector. Estas normas, permitem ao empresário, dispor de ferramentas que o ajudarão a uma melhoria contínua, a uma adaptação às evoluções do sector enquanto ferramenta de gestão e a possibilitar um grau de confiança ao cliente, pois este sabe que aquela empresa se pauta por um serviço regulado. O sistema de qualidade turística espanhola, apesar de ser de cariz nacional, tem em conta na sua implementação quer as normas de qualidade europeias quer as normas internacionais. A sua definição contempla uma forte integração, com a legislação vigente quer ao nível da legislação que não é inteiramente dedicada ao turismo, mas que também o afecta, quer a legislação turística obrigatória e ainda a legislação de auto-regulação. Sendo que a realidade não é imutável, e estamos em constante evolução, as normas quando são fixadas prevêem alterações ou seja, sempre que assim se justificar serão revistas e a sua aplicação supervisionada, sendo este um processo contínuo.

Em termos de participação, é a administração pública, que estabelece protocolos com associações de âmbito nacional para o apoio em termos de assistência técnica do sistema, por exemplo na fase inicial do financiamento efectuado através do Instituto de Qualidade Turística Espanhola. Por seu lado cabe às Comunidades Autónomas, a promoção e o fortalecimento das estruturas locais e empresariais, em matéria de gestão da qualidade. Segundo os dados disponibilizados pelo Sistema de Gestão da Qualidade³⁴, este regista uma participação de 2177 empresas, sendo que 1164 fazem parte do sector das agências de viagens, mais de 10% da quota de mercado do sector certificado. Se a análise da adesão for feita em termos da distribuição pelas Comunidades Autónomas, Catalunha lidera a tabela com 298 empresas já certificadas, seguida por Madrid com 255 empresas e Andaluzia com 222 empresas.

Ao nível da promoção, a estratégia espanhola, teve um marco de viragem no segundo semestre de 2004, quando decidiu apostar numa política que fosse partilhada pelos diferentes agentes de promoção. A estratégia de promoção do turismo espanhol

³⁴ Os dados referentes ao sistema de gestão da qualidade turística espanhola foram retirados da seguinte fonte: Instituto para a Qualidade Turística Espanhola. [Em linha]. Disponível em <http://www.calidadturistica.es/> [Consultado em 20/01/2007]



defende valores como manutenção da posição de liderança de mercado, a fidelização por parte dos turistas, o alcançar elevados níveis de sustentabilidade e rentabilidade ao invés do alcançar um elevado número de turistas. A Administração pública representada pela Turespaña, em cooperação com o sector privado define anualmente estratégias de promoção dos destinos turísticos espanhóis, pautadas por critérios de eficácia e eficiência.

O principal objectivo da estratégia de promoção espanhola é a consolidação e melhoria da posição no mercado, fomentando o consumo de produtos turísticos rentáveis e sustentáveis, tendo em conta aspectos como o aumento das receitas turísticas, a dinamização das infra-estruturas, o desenvolvimento de novos produtos, a diminuição da sazonalidade e o consequente desenvolvimento sustentável. Os planos de promoção anuais estão estruturados com base em cinco eixos de actuação: análise de mercado, imagem e comunicação, desenvolvimento do produto e sua comercialização, novas tecnologias, qualidade de gestão. Nos planos de promoção são determinadas as prioridades, fixadas as acções a executar de acordo com cada um dos eixos temáticos anteriormente referidos, enuncia objectivos, indicadores e medidas de avaliação das acções. Apesar de serem inúmeras as acções no plano apenas estão identificadas as mais importantes, contudo outras pontuais são levadas a cabo ainda que não estejam previstas inicialmente.

As acções de promoção definidas nos últimos dois planos em vigor foram definidas com base em quatro princípios base de acção: orientação para o consumidor, cooperação e estabelecimento de parcerias, reforço da marca, princípio de maior impacto. No centro de toda e qualquer actividade turística está o turista, é a pensar nele que os produtos são desenvolvidos, logo o conhecimento das tendências, comportamentos e aspirações dos turistas são uma importante ferramenta para o desenho das soluções mais adequadas ao seu perfil. É fundamental o conhecimento das necessidades reveladas por cada mercado turístico. Com base neste pensamento os planos de promoção visaram a segmentação dos vários mercados, o seu estudo aprofundado, para que os produtos propostos e as acções de marketing desenvolvidas sejam as mais adequadas surtindo o maior efeito possível. Foi também feita uma aposta na reestruturação do portal informativo espanhol www.spain.info, onde os conteúdos foram redireccionados, variando consoante a tipologia de mercado.

À semelhança do já verificado nas linhas gerais da política turística espanhola, a estratégia pública defende que, a promoção do destino deve ser feita de forma conjunta, pois terá muito maior impacto uma actividade em parceria a uma escala maior, que o



impacto gerado pela soma das actividades individuais. Para tal, foi definido uma plataforma de trabalho em rede com base na página web da Turespaña, onde as Comunidades Autónomas participam na definição dos planos anuais de actividades. Para acções de maior envergadura são estabelecidos acordos específicos de colaboração, como é o caso das campanhas de marketing. Ao nível do sector privado, é prestado apoio na promoção e comercialização do destino Espanha no estrangeiro, não só através de campanhas publicitárias nos vários mercados emissores, mas também no desenvolvimento de ferramentas de trabalho.

A promoção espanhola aposta numa estratégia de diferenciação, reforçando as principais características que mais o valorizam em comparação com os destinos concorrentes e que o tornam diferente. Uma das dificuldades da campanha promocional de Espanha, prendia-se com a necessidade de promover o turismo de sol & praia e ao mesmo tempo promover os outros produtos turísticos, como é o turismo cultural. Para suprimir esta adversidade foi construída uma marca representativa do destino, cuja criatividade publicitária é muito marcante. Em actividades de promoção cooperativa esta marca aparece associada às restantes marcas dos destinos turísticos espanhóis causando um efeito multiplicador, relativamente ao investimento inicial. Os planos promocionais tiveram na sua base de planeamento a forte necessidade de centrar as actividades no alcançar de um maior impacto e na forma de como fazê-lo. Daí que as actividades promovidas reflectam uma adequação entre produtos e mercados / ferramentas e canais de comercialização. Para que fosse possível alcançar este objectivo os planos de promoção contemplam um esquema de acompanhamento e controlo de todas as actividades para que desta forma se analise a evolução dos indicadores de eficácia e eficiência.

O plano de promoção para 2007 desenvolveu-se em três fases. Uma primeira onde foi efectuado o diagnóstico dos resultados obtidos, onde é feita uma avaliação semestral tendo em conta os dados provenientes quer do Instituto de Estudos Turísticos quer dos vários mercados turísticos. Foi também elaborado um documento sobre o impacto do comportamento turístico em cada mercado nos resultados globais do sector. A segunda fase da elaboração do plano, foi uma fase de consolidação de posições e concertação de ideias, onde foram levadas a cabo reuniões quer com o sector público quer com o sector privado, foram negociados acordos de colaboração e programadas actividades. A terceira fase correspondeu à redacção definitiva e apresentação do plano de promoção.



As reflexões feitas nos planos anteriores, permitiram um planeamento mais ajustado à realidade turística espanhola, para os anos seguintes. Este novo plano contempla cinco eixos de actuação. O primeiro eixo contempla a importância do conhecimento dos mercados turísticos que se pretendem alcançar, através do estudo e análise pormenorizada da procura turística internacional. O conhecimento sobre os mercados-alvo das acções e iniciativas de promoção é uma importante ferramenta para o alcançar dos objectivos. Para além do planeamento, também as formas e meios de difusão dos mesmos serão mais eficazes, mais eficientes. Este conhecimento deve estar acessível a todos os profissionais do sector para que todas as acções possam convergir num mesmo sentido.

O segundo eixo à semelhança do que já havia sido defendido pelos dois planos anteriores defende a importância da imagem e comunicação da marca turística espanhola. Cada vez mais estamos inseridos numa sociedade, onde a concorrência e a competitividade são factores determinantes. A marca de um destino é a sua imagem, é um factor de inegável diferenciação. A aposta numa marca de atributos diversificados poderá constituir uma mais-valia. Contudo esta diversidade não se pode dispersar, daí que o plano preveja uma avaliação periódica dos resultados, avaliação esta que, começa com a realização de testes piloto numa fase preparatória e posteriormente já numa fase de execução prática outros testes são realizados. Esta avaliação, considera sempre a necessidade de serem redefinidas estratégias e reajustados objectivos para que se alcancem os resultados esperados.

O terceiro eixo reporta para a importância do desenvolvimento dos produtos e sua comercialização. Na sequência da promoção da diversidade de produtos como aposta na diferenciação, o desenvolvimento desses produtos e a sua comercialização também têm de ser bem sucedidas. Uma estratégia sem a outra falha, pois não adianta uma boa promoção se esta não resultar numa compra, num acto de comercialização. Este eixo procura uma adequação do produto ao mercado e do canal de comercialização às ferramentas. Para o efeito o plano contempla técnicas de marketing que fomentam estas relações. As novas tecnologias são uma das ferramentas mais exploradas e mais em voga, por isso o quarto eixo de actuação do plano é dedicado ao marketing on-line. A Internet é uma poderosa ferramenta de informação, promoção e comercialização de destinos turísticos. O portal de informação turística espanhola, www.spain.info, pretende ser um completo motor de divulgação turística com as suas informações, gerando um grau de confiança em quem visita o país, permitindo uma planificação mais elaborada da sua visita.



Para que tudo funcione de forma harmoniosa, a gestão da promoção deve pautar-se por critérios de excelência, conforme indica o quinto eixo. A Turespaña defende que uma boa gestão deve assentar em acções de análise, trabalho em parceria e flexibilidade de planificação e acção, considerando sempre a necessidade e importância vital de reajustar as acções caso os resultados não estejam a ser alcançados, tendo por base uma relação de custo/eficácia. Só desta forma o Turismo Espanhol será líder de mercado. Encara ainda a sua posição não apenas como órgão de trabalho, mas também de apoio a todo o sector público e privado no desenvolvimento das suas estratégias de promoção do sector.

5. Caso de Estudo – Portugal

5.1 A Administração Pública Portuguesa – Breves Notas

A história da Administração pública, à semelhança de outros países, é uma história já longa reflectindo os pensamentos vigentes ao longo das várias épocas da sua existência. De origem predominantemente francesa os antecedentes da administração pública remontam à Idade Média, mas foi em 1808, com a 1ª invasão francesa, que se começou a esboçar o sistema administrativo português, através da publicação de um decreto, em 1 de Fevereiro de 1808, onde se definia um Conselho de Governo. Esse Conselho teria como missão representar Napoleão. O decreto definia ainda, que o país deveria ser dividido em Províncias, sendo que cada província seria regida por um governador que deveria não só zelar pelos interesses da província mas também propor alguns melhoramentos. Com a expulsão do exército francês este modelo deixou de vigorar. Ainda assim, ficou presente a necessidade de um sistema administrativo organizado. No ano de 1822, a Constituição, estabeleceu a divisão do reino em concelhos e em distritos, sendo que cada distrito seria da responsabilidade de um administrador-geral. Quatro anos mais tarde, em 1826, as Cortes delinearam uma reforma administrativa baseada na separação entre a administração e a justiça, desenhando uma hierarquia de organismos dependentes do governo com vista à satisfação das necessidades públicas. Contudo, todas estas ideias e estudos ficaram suspensos com a nomeação de D. Miguel, em 1828. Com a fuga dos liberais para os Açores, lá se formou um governo, liderado por D. Pedro, do qual fazia parte um antigo magistrado, Mouzinho da Silveira que ficou conhecido pelo seu carácter reformador burocrático. Este Governo publicou diversos diplomas, de entre os quais, se destaca o Decreto nº. 23 de Maio de 1832, que procedia à reforma administrativa do reino,



dividindo-o em províncias, comarcas e concelhos. Começa aqui o período de introdução do Direito Administrativo em Portugal. A publicação destes decretos, ocorreu em 1834, durante a guerra civil, contudo o seu efeito não foi o melhor em virtude da falta de experiência ou até mesmo do desajuste de determinadas medidas à realidade nacional. Destaque para o primeiro código administrativo, datado de 1836, que estabelece a divisão administrativa do território nacional (distritos, concelhos e freguesias), a organização e o funcionamento dos vários órgãos administrativos, as competências quer dos magistrados quer dos funcionários públicos, bem como as questões ligadas ao contencioso. Ainda assim, o País continuava a viver tempos conturbados ao nível da organização e do sistema administrativo.

Em 1842, surge um novo código administrativo e entrou-se no período de adaptação do sistema administrativo. Este novo código administrativo tenta trazer algum equilíbrio à situação instável que se vivia em Portugal, na época. Em 3 de Maio de 1845, é publicada a lei que cria o Conselho de Estado. Este órgão seria segundo essa mesma lei um órgão de consulta no que diz respeito às matérias de contencioso administrativo, contudo o seu âmbito de actuação centrou-se mais ou nível local e não nacional. Os códigos administrativos em conjunto com outros instrumentos jurídicos, deram uma jurisprudência mais adequada e que melhor reflectia as necessidades e realidades nacionais, característica decorrente da aprendizagem com experiências passadas e da necessidade de reflectir as ideologias governativas. É ainda nesta época que se inicia o ensino do Direito Administrativo enquanto disciplina autónoma.

Alguns anos mais tarde, em 1914, dá-se início a uma época de nacionalização e aprofundamento científico do Direito Administrativo Português. O ensino do Direito Administrativo sofreu algumas alterações passando a pautar-se por uma abordagem mais rigorosa, característica das ciências jurídicas, e por um método de exposição essencialmente dogmático. Durante este ano, o professor João Colaço, publicou uma monografia cujo tema principal era os serviços públicos, esta obra foi a impulsionadora de uma doutrina portuguesa. Até então, era frequente que, em Portugal, se aplicassem soluções aplicadas em outros países a problemas comuns com o nosso. Essa aplicação era feita na íntegra, sem em grande parte dos casos, se ter em consideração as especificidades da realidade portuguesa. Esta nova doutrina defende sim que se apliquem as boas práticas, mas com as devidas ressalvas para que ao invés de benefícios estas não trouxessem mais problemas acrescidos aos já existentes. Surge um espírito de doutrina nacional.



Paralelamente assiste-se a um aumento da investigação científica no campo do Direito Administrativo e à publicação de inúmeros trabalhos, estudos e artigos.

Nos anos 30, em virtude da crise fiscal e do défice orçamental que se fazia sentir, começaram a fazer-se sentir pressões para desencadear um novo movimento de reforma, denominado pelo autor J. Oliveira Rocha (2001) como sendo a Reforma Administrativa no “Estado Novo”. Segundo este autor existem quatro movimentos de reforma: o primeiro reporta ao referido, o segundo corresponde à Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 – 1985), o terceiro a Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985 – 1995) e por último o Governo Socialista e a Reforma Administrativa (1995 – 1999). Do período da ditadura até 1974, pouco dados se têm sobre a administração pública, em virtude dos constrangimentos característicos da época, poucos foram os estudiosos que desenvolviam trabalho nesta área, pois o mesmo poderia ser encarado como uma crítica ao regime e gerar consequências danosas. A reforma administrativa no Estado Novo foi uma reforma pautada pelos critérios de autoridade, rigidez e burocracia, o típico modelo de Max Weber. Os partidos políticos deixaram de existir, foi criada uma hierarquia em que o topo era ocupado pelo Chefe de Estado, passando a administração pública a exercer poder sobre os cidadãos e não a providenciá-lhes a provisão de serviços, como deveria ser sua finalidade. A necessidade do desenvolvimento económico, em conjugação com a necessidade crescente de implementação do Estado de Bem-estar, levou a que fossem efectuadas alterações no panorama administrativo português. Foi então criado o Secretariado da Reforma Administrativa, em 1969, cujo seu principal objectivo seria exercer funções técnicas no que diria respeito à planificação, execução e controlo das reformas administrativas. Após uma análise ao estado actual da situação, detectou este órgão, alguns problemas em determinadas áreas, como foi o caso do regime dos funcionários públicos, da estrutura da própria administração pública, do modo de trabalho e funcionamento dos serviços públicos e a relação que a administração pública estabelecia com os cidadãos. Na sequência das características autoritárias e burocráticas urgia a necessidade de modernizar e agilizar o sistema, que nos parâmetros referidos, estava obsoleto e desactualizado. Apesar do Secretariado ter apresentado soluções práticas e concretas sobre cada aspecto em particular, nenhuma delas foi colocada em acção até à Revolução de Abril de 1974.

Após a Revolução, Portugal viveu momentos conturbados a todos os níveis, sendo que o nível político se reflectiu bastante nos restantes. O clima de instabilidade era uma



constante, note-se que num espaço temporal de 10 anos, Portugal foi regido por dez governos constitucionais, e todos eles no seu programa consideravam a reforma da administração pública. Sendo que, uma reforma para que bem sucedida tem de ter na sua base uma linha de continuidade, e não de alterações drásticas, em virtude da sucessiva troca governamental essa linha de continuidade era muito difícil de manter, daí que neste período de 1974 a 1985, as principais acções reformistas digam respeito a aspectos relacionados com modernização. Foram criadas instituições, directamente vocacionadas para o auxílio na modernização da administração pública, como é o caso do Instituto Nacional de Administração e do Centro de Estudos e Formação Autárquica, começava assim a surgir uma cultura de maior preocupação com os aspectos do sistema administrativo.

Ainda assim era possível concluir que modificar por si só os métodos de trabalho, as estruturas não era suficiente, era necessário que a cultura institucional e organizacional também fosse alvo de reforça. Na sequência desta percepção, em 1986, Portugal entra na reforma managerial ou seja implementa o paradigma da nova administração pública. Esta reforma teve como principais características:

- a) Os serviços da administração pública deviam ter como ponto central o cidadão;
- b) As medidas de modernização deviam ser do consenso de todos os intervenientes;
- c) Necessidade de implementar e reforçar a importância da implementação equilibrada do conceito de modernização, não sendo este um processo rápido com resultados imediatos;
- d) A divulgação de normas e sua oficialização através de legislação não deveria ser encarada como o final do processo de modernização e reforma, mas sim difundir a ideia que é o início do mesmo.

Um dos órgãos com mais destaque neste período, foi o Secretariado para a Modernização Administrativa que fomentou e implementou iniciativas de reforma, ainda assim, ao nível dos resultados laborais estes continuam na mesma, atendendo a que muitos dos funcionários, trabalhavam segundo o modelo burocrático. Este período está dividido em duas fases. Uma primeira de 1986 a 1992, na qual foram implementadas reduções orçamentais, mais em concreto de custos retirando a intervenção do Estado em determinados domínios. Foi uma fase caracterizada também por uma aproximação da administração pública ao cidadão, através da desburocratização de alguns serviços. A segunda fase teve início em 1992 e durou até 1995 e o seu objectivo principal prendia-se



com a qualidade dos serviços públicos prestados de forma a restaurar a confiança dos cidadãos nos mesmos. Apesar de aparentemente ter sido uma época bem sucedida em termos de reforma, algumas situações foram apenas aparentes. O sucesso de uma reforma depende do grau de inovação e este consequentemente depende dos funcionários e sua motivação, o que no caso português em concreto, não era muita uma vez que o poder continuava centralizado. Agravou a situação, o facto de não terem sido executadas tarefas de monitorização e avaliação das acções de reforma de modo a avaliar se tinham produzido o efeito desejado ou nem por isso.

Assim surgia a necessidade de serem efectuados ajustes a esta reforma. Iniciou-se em 1996, o período da reinvenção da administração pública. Foram efectuadas alterações na estrutura administrativa, nomeadamente o Secretariado da Modernização Administrativa deixou de ter um papel tão consistente, passou a exigir-se uma maior qualidade de serviços para o cidadão, uma preocupação crescente com a motivação dos funcionários, desburocratização dos processos administrativos, simplificação de procedimentos. Notava-se claramente que, a cultura organizacional perante os funcionários estava a alterar, pois estes são parte integrante de um todo e devem ser assim considerados como tal, estimulando o seu sentimento de pertença. Uma das grandes apostas está na relação que a administração pública tem para com o cidadão. Este novo período reformador defende uma maior proximidade e comunicação entre ambos, daí terem sido implementados os Livros de Reclamações, onde o cidadão pode expor os seus pontos de vista e obter uma resposta, as Lojas do Cidadão que passaram a contemplar no mesmo espaço vários serviços públicos rentabilizando o tempo dos cidadãos. Em termos de qualidade Portugal adoptou os critérios do Prémio Europeu da Qualidade: liderança, política e estratégica, gestão de pessoal, recursos, processos, satisfação dos clientes, impacte na sociedade e resultados.

Apesar do esforço desenvolvido este processo de reengenharia da administração pública deu alguns frutos mas não resultados no seu todo. Ainda assim, e visto a necessidade de acompanhar as evoluções sentidas não só pela integração do país no espaço comunitário, mas também pelas mutações sentidas na sociedade, a administração pública e os processos de reforma foram sempre pontos cruciais de qualquer programa governamental. O programa do XVII Governo Constitucional, actualmente em governação, no seu primeiro capítulo dedicado às estratégias de crescimento do país para os próximos anos, contempla no seu quinto ponto, a modernização da administração pública.



Analisando o texto do programa, concluímos que o Governo defende a necessidade desta modernização deixar de ser uma mera aspiração resultante de diagnósticos efectuados e passar à aplicação e execução de medidas em concreto. Defende ainda, não uma reforma de grandes dimensões que pretende de um só vez resolver todos os problemas, mas sim pequenas e contínuas intervenções que pouco a pouco conduzam a uma Administração Pública melhorada, moderna, eficiente e eficaz. Para alcançar este objectivo foram definidas três linhas de actuação: desburocratização das relações entre a administração pública, os cidadãos e empresas; melhorar a qualidade dos serviços públicos apostando na formação dos recursos humanos; fazer uma utilização mais racional dos recursos financeiros da administração pública para que o crescimento económico do país seja possível. Na sequência desta política surge o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005. Este programa tem três objectivos específicos: modernizar a administração pública; melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e estabelecer um diálogo mais próximo entre a administração pública e os cidadãos.

Este programa pretende ter uma intervenção, ao nível da reorganização dos ministérios e órgãos da administração atendendo não só à missão dos mesmos mas ao programa governamental que foi estabelecido, reforçando de forma global as funções do Estado. Esta reorganização conduziu à redução de estruturas e à criação de novas, com o intuito de diminuir não só a cadeia burocrática mas desenvolver um espírito de cooperação entre as entidades. Por outro lado esta redução levou a uma aposta na descentralização e na desconcentração de serviços para que a administração pública fique mais próxima dos cidadãos, melhorando assim a qualidade dos seus serviços. Ou seja, a desconcentração será o processo administrativo que permitirá que a outras entidades delimitadas territorialmente lhe sejam atribuídas outras competências, enquanto que a descentralização será o processo político que permitirá a transferência de competências. Esta nova ideologia implementada, para além de visar uma maior aproximação aos cidadãos vem também tentar combater as dificuldades sentidas na organização da Administração Territorial do Estado. O programa encontra-se já em fase de implementação, tendo sido já publicadas as diversas leis orgânicas referentes a cada ministério com a indicação das novas estruturas e das que foram suprimidas. Grande parte dos novos órgãos já se encontra em funcionamento como é o caso do Turismo de Portugal, Instituto Público.



5.2 A Administração Pública Turística Portuguesa – Órgãos, Funções e Competências

Em Portugal até há bem pouco tempo, diversos eram os órgãos da Administração Pública que exerciam actividade no sector – a Direcção Geral de Turismo, o Conselho para a Dinamização do Turismo, o Instituto de Formação Turística, a Inspecção-Geral de Jogos, entre outras. Cada um destes órgãos tinha a seu cargo, uma determinada área do turismo. Com a implementação do Programa de Reestruturação Central do Estado, foi deliberada a criação de uma única estrutura pública que se ocupasse de promover não só o destino Portugal, mas que acima de tudo promovesse a sustentabilidade da área turística – o Instituto do Turismo de Portugal, designado por Turismo de Portugal, IP. Este novo órgão regulamentado pelo Decreto-lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, está integrado na administração indirecta do Estado sendo dotado de capacidade jurídica, autonomia administrativa e financeira bem como dispõem de um património próprio. Integrado na orgânica do Ministério da Economia e Inovação, o Turismo de Portugal, IP está sob a tutela (supra. nota 7, pág. 9) e superintendência (supra. nota 6, pág. 9) do Ministro da Economia e Inovação.

A sua principal missão passa por apoiar as iniciativas de investimento turístico, incentivar a qualificação e o desenvolvimento das infra-estruturas turísticas, coordenar as estratégias promocionais seja para o mercado interno seja para o mercado externo, desenvolver a qualificação dos recursos humanos e alargar a formação turística bem como regular e proceder à respectiva fiscalização dos jogos de fortuna e azar. Para alcançar os objectivos propostos pela sua missão, este órgão tem as seguintes competências:

- a) Apoiar o ministro responsável, pelo turismo, na definição, enquadramento normativo legal, e na execução das políticas de âmbito nacional e comunitário que incidam sob o sector turístico;
- b) Apresentar propostas estratégicas com vista ao desenvolvimento do sector;
- c) Assegurar a realização de estudos, a recolha de informação, o seu tratamento e respectiva divulgação;
- d) Prestar apoio de ordem técnica e financeira às empresas públicas e privadas, efectuando um acompanhamento dos investimentos e dos financiamentos;
- e) Conceber, colocar em prática e efectuar a avaliação das acções de promoção do destino Portugal;



- f) Fomentar o desenvolvimento de uma política de recursos humanos e formação com vista ao aumento da qualificação profissional;
- g) Acompanhar os movimentos evolutivos da oferta turística;
- h) Promover relações de cooperação entre os diversos organismos e entidades, sejam estes privados ou públicos, com vista à promoção de uma estratégia de ordenamento turístico adequado;
- i) Apoiar na elaboração da regulamentação dos jogos de fortuna e azar bem como a sua fiscalização.

O texto apresentado no Decreto-lei n.º 141/2007, demonstra já alguma evolução no pensamento da actividade administrativa, nomeadamente no seu artigo 6º, n.º 1 onde nos indica que o Turismo de Portugal, IP pode estabelecer relações de cooperação com outras entidades públicas dentro do seu âmbito de competências. O n.º 2, do referido artigo, defende relações de cooperação e articulação com as direcções regionais de economia de modo a que as funções do Turismo de Portugal, IP, apresentam um carácter desconcentrado garantindo que a política turística é cumprida. Denota-se um pensamento de descentralização e criação de redes de interacção e partilha com vista a alcançar o desenvolvimento turístico.

Outra das peças fundamentais, do panorama da administração pública em termos de turismo, eram as regiões de turismo. Portugal tinha 19 regiões de turismo, muitas delas com âmbitos territoriais diminutos, originando uma multiplicidade de intervenientes no âmbito turístico o que por vezes conduzia a uma fraca capacidade de competitividade. Com a implementação de uma única estrutura pública, era necessário um apoio regional e local consistente. Assim com base na aplicação do Programa de Reestruturação Central do Estado, através do Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de Abril, as 19 regiões de turismo deram lugar a 5 áreas regionais de turismo, tendo por base a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de Nível II (NUTSII): Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve. Cada uma destas áreas, tem uma entidade gestora, que figurará como pessoa colectiva de direito público com âmbito territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Prevê-se a implementação de um sistema de gestão que para além de inovador no que diz respeito à própria gestão do organismo em si, é inovador também na capacidade de auto financiamento que estes terão. Esta forma de gestão tenderá a estimular a participação e o envolvimento de empresas privadas na actividade pública. Associada a cada entidade regional de turismo estarão associados pólos de



desenvolvimento turístico – Douro, Serra da Estrela, Leiria / Fátima, Oeste, Litoral Alentejano e Alqueva. As entidades regionais funcionarão como mediadores e interlocutores entre o organismo central do turismo e os pólos de desenvolvimento turístico.

As entidades regionais de turismo têm como missão o alcançar da valorização turística da região a que corresponde o seu âmbito territorial, através da utilização sustentável dos recursos turísticos, tendo como linhas orientadoras dessa mesma acção as directrizes estratégicas do Governo e os planos de acção regionais e locais. Para alcançar a missão proposta, as entidades regionais de turismo têm como principais funções:

- a) Actuar em colaboração com os órgãos governativos na implementação da política turística nacional;
- b) Apoiar e fomentar a realização de estudos turísticos;
- c) Gerir a oferta turística tendo em conta as características regionais e a posição ocupada no mercado interno e externo;
- d) Fomentar e divulgar os valores turísticos regionais.

Analisando o conteúdo do referido Decreto-Lei, este demonstra uma abertura de relacionamento entre a administração pública e o sector privado. Esta característica está presente no artigo 7.º, nos n.ºs 1 e 2, onde se faz referência à possibilidade das entidades privadas com interesses turísticos na região possam fazer parte das entidades regionais de turismo. Outra característica a destacar é o princípio da estabilidade, presente no artigo 8º do referido diploma, segundo o qual as entidades que decidam participar numa entidade regional de turismo deverão manter a sua participação durante cinco anos, caso não o façam perderão os benefícios decorrentes da sua participação.

Na realidade administrativa portuguesa é necessário destacar a posição das regiões autónomas da Madeira e dos Açores. No caso particular da Madeira, o órgão responsável pelo sector turístico é a Direcção Regional de Turismo da Madeira, integrado na Secretaria Regional do Turismo e Transportes. A principal missão da Secretaria regional é a definição e implementação das opções políticas estratégicas de transportes e turismo de toda a Região Autónoma da Madeira.



A Direcção Regional de Turismo é o órgão responsável por coordenar, executar, fiscalizar e estudar as opções políticas levadas a cabo pelo Governo para o Turismo, sendo variadas as suas competências:

- a) Contribuir activamente para a política turística regional através da elaboração de estudo e propostas bem como garantindo a execução desses mesmos planos e monitorizando os seus resultados;
- b) Promover a conservação, dinamização, aproveitamento e valorização dos recursos turísticos contribuindo para uma imagem sólida de qualidade enquanto destino turístico;
- c) Desenvolver parcerias e relações de colaboração com entidades regionais, nacionais ou internacionais cujo raio de acção se estenda ao turismo;
- d) Garantir a representação da Região Autónoma da Madeira em eventos nacionais e internacionais;
- e) Fiscalizar a actividade turística no que respeita ao cumprimento da legislação;
- f) Coordenar a recolha, tratamento e posterior divulgação dos dados referentes à actividade turística;
- g) Fiscalizar as actividades de jogo.

A Direcção Regional de Turismo da Madeira é composta por vários departamentos divididos consoante a área específica sobre a qual versam: divisão de serviços administrativos, direcção de serviços e empreendimentos e actividades turísticas, direcção de serviços de promoção turística, direcção de serviços de animação turística e o núcleo de serviços de turismo de Porto Santo.

Na Região Autónoma dos Açores à semelhança do que sucede com a Madeira é a Direcção Regional de Turismo que tem a seu cargo os aspectos de índole turística. Esta direcção regional é um serviço executivo da Secretaria Regional da Economia. Assim sendo, são suas competências:

- a) Auxiliar a Secretaria Regional na definição, implementação e controlo da política turística regional;
- b) Fomentar a valorização, conservação e análise dos recursos turísticos regionais, promovendo a oferta turística;
- c) Estabelecer relações de colaboração e cooperação com as diversas entidades regionais, nacionais e internacionais;
- d) Representar a região autónoma em eventos turísticos;



e) Coordenar as actividades dos postos de turismo e delegações turísticas.

Em termos estruturais a Direcção Regional é composta por: serviços centrais (secção de contabilidade e património; secção de pessoal expediente e arquivo; direcção de serviços de planeamento, equipamento e actividades turísticas; direcção dos serviços de informação, animação e promoção turísticas; gabinete de apoio ao turismo de natureza e em espaço rural), serviços externos (delegações de turismo, postos de turismo, termas) e o serviço de inspecção de turismo.

5.3 A Conjuntura Turística Portuguesa³⁵

Portugal enquanto destino turístico, segundo os dados da Organização Mundial de Turismo que remontam ao ano de 2005, detém a 20ª posição do ranking mundial de destinos turísticos com uma quota de mercado de 1.5% do total mundial. Posição que tem vindo a decair, no ranking de 2000, Portugal ocupava o 15º lugar com uma quota de mercado de 1,8%, no ranking mundial perde 0,1% de quota situando-se na 17ª posição. Esta descida reflecte-se no crescimento do número de turistas que o país tem registado, que não ultrapassa os 1%, valor que contrasta com os 4.2% de crescimento anual que Portugal registou no período de 1990 a 2000.

Em termos dos principais mercados emissores, todos se situam no continente europeu. O país vizinho, Espanha, talvez pela proximidade geográfica e as boas acessibilidades que unem ambos os países, é o principal país emissor. De acordo com os dados da Direcção Geral de Turismo para o período de 1998 a 2003, a Espanha detém 46% da procura turística, com uma média anual de 5.446.267 turistas. Logo a seguir o Reino Unido ocupa a segunda posição classificativa com uma quota de 16% da procura turística, o correspondente nestes seis anos a 11.219.227 turistas. Em terceiro lugar, está a Alemanha onde a média de turistas a visitarem Portugal é de 926.583 turistas, o equivalente a 8% da procura.

Apesar de a taxa de crescimento do número de turistas não ser significativa e não ter uma expressão forte, em termos de receitas, de acordo com os dados da Organização Mundial de Turismo desde 1990 até 2005, estas duplicaram. O aumento mais significativo deu-se entre 1990 e 2000, a partir daí ainda que não se tenha registado um aumento acentuado, as receitas continuaram a crescer de forma gradual e contínua. Este factor

³⁵ Os dados referentes à conjuntura turística portuguesa são respeitantes a Portugal continental e regiões autónomas, assim sendo optou-se por colocar os dados relativos a cada região autónoma no ponto referente à gestão turística das mesmas.



reflecte-se na contribuição do sector do Turismo no produto interno bruto nacional cuja percentagem se situa nos 11% de acordo com o Instituto Nacional de Estatística. Em termos de contribuição para o emprego nacional o turismo é um dos sectores com uma forte contribuição, segundo o Instituto Nacional de Estatística, o sector turístico é responsável por 10% da mão-de-obra activa.

5.4 Sistema de Gestão Turística Portuguesa

O Turismo, enquanto sector estratégico a considerar pela administração pública portuguesa, remonta já ao II Governo Constitucional, que no seu programa governamental, no capítulo referente a políticas sectoriais incluía um ponto dedicado ao comércio e turismo. Durante muito tempo, foi encarado como uma área da economia, contudo não era alvo de grandes políticas e estratégias, beneficiava das aplicadas a outros sectores, os quais tinham relações transversais com a área turística. Nos últimos anos, em particular após a integração de Portugal no espaço comunitário, o turismo começou a ter um papel de relevo nos programas governamentais e consequentemente na administração pública portuguesa. No mais recente programa do XVII Governo Constitucional, o turismo é indicado como sendo um sector estratégico ao qual se deve dar prioridade. O turismo é, ainda defendido pelas entidades públicas como sendo um contributo para o desenvolvimento económico, devido à angariação de receitas que poderão de alguma forma contribuir para o equilíbrio da balança comercial, e uma forma de combater o desemprego. Para além destas características, o programa governamental, defende ainda que o turismo é uma forma de preservação e conservação do património.

Em termos de gestão pública, o turismo em Portugal, apresenta no nosso ponto de vista três realidades distintas: a realidade continental e a realidade das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, sendo que dentro desta última existem diferenças entre ambos os arquipélagos. Durante muito tempo, a imagem de Portugal em termos turísticos, era reduzida à região do Algarve, sendo dominante a ideia de que era um destino em grande parte dedicado ao turismo de lazer, mais concretamente ao segmento do sol & praia. Durante o século XX, um pouco por todo o país mas com especial incidência na região sul e nas grandes cidades como Lisboa e Porto foram sendo construídas infra-estruturas turísticas, grande percentagem referente ao sector hoteleiro, sendo que inicialmente se registou um desenvolvimento ao nível do turismo interno e posteriormente um aumento do



fluxo do turismo externo. De notar que grande parte deste investimento na construção das referidas infra-estruturas, foi da responsabilidade de entidades do sector privado.

Com o passar do tempo pouco foi sendo alterado relativamente à oferta existente, de notar a construção de mais alguns estabelecimentos hoteleiros, mas não muito mais do que isso. Grande parte das alterações verificadas na oferta turística, em muito se deve a eventos como a Expo 98 ou o Euro 2004. Com as mudanças que se fizeram sentir nos finais do século XX, inícios do século XXI, que originaram o aparecimento de novos destinos turísticos e um perfil de turista que na sua maioria procura produtos com uma boa relação qualidade / preço, Portugal em termos concorrenciais não teve capacidades para combater e fazer face às novas tendências, porque não se foi preparando, não se foi revitalizando, não se foi modernizando, globalmente o sector do turismo foi deixado como actividade secundária. A tudo isto juntamos uma utilização massiva e uma construção desmedida em muitas das zonas litorais do país, que levaram à degradação das áreas.

Portugal confinou a sua política estratégica de intervenção turística a actividades de promoção e alguma dinamização conseguida através dos meios financeiros disponibilizados pelos apoios comunitários. Poderemos dizer que a gestão turística portuguesa, em muito foi efectuada e continua a ser baseada num pensamento a curto prazo, de efeitos imediatos nem sempre sendo esta a opção mais correcta, mais coerente. Sem uma oferta capaz de sustentar uma procura turística, dificilmente poderá o país combater a concorrência cada vez mais feroz que se faz sentir. Ainda que maioritariamente seja uma área económica composta pelo sector privado, até mesmo dentro, deste grande parte dos investimentos são feitos por empresas estrangeiras. Veja-se, a título de exemplo, os operadores turísticos e agências de viagens, onde o domínio espanhol começa a fazer-se sentir, em particular na área do franchising. Hoje em dia e com a crise económica que se faz sentir a todos os níveis, abrir uma agência de viagens é um risco financeiro muito elevado, pois os requisitos para o fazer especialmente ao nível do montante necessário para o capital social são bastantes e de difícil recuperação, pois tendencialmente as margens de lucro dos programas turísticos rondam os 10%, logo para a maioria das empresas é um investimento de difícil recuperação. Assim, o sistema de franchising será uma das soluções. Também nesta matéria, a administração pública pouco tem modificado, limita a sua actuação ao cumprimento das normas legais em vigor para o exercício da actividade das agências de viagens.



Ainda dentro da linha da exploração da oferta turística, e tendo as agências de viagens como pano de fundo, destacamos uma das falhas, a nosso ver mais graves no que diz respeito ao turismo, a oferta de pacotes nacionais. Um destino sobrevive da exploração das suas mais-valias, da exploração de atractivos que captem a atenção dos turistas, que os cativem a permanecer ou até mesmo a repetir a viagem. Qualquer que seja o pacote de férias que façamos, mesmo nos destinos de curta duração, é usual os turistas terem à sua disposição um conjunto de pacotes de actividades, excursões, visitas a locais emblemáticos do país a visitar. Em Portugal este não é de todo um conceito usual. Veja-se o caso da zona centro do país, composta por concelhos com grande valor histórico e cultural e dos turistas que visitam Coimbra. Quem chega à cidade por sua conta e risco e quiser visitar os principais locais da zona não encontra à sua disposição oferta de produtos nesta área. Ou se limita a alugar uma viatura e por sua conta e risco efectua as visitas, ou então não tem alternativa possível, pois localmente essa oferta não está à sua disposição. Esta parece-nos ser uma das fortes lacunas existentes. Uma vez mais, em termos estratégicos e neste âmbito, a administração pública também pouco tem feito. Pontualmente, já os órgãos locais e regionais nomeadamente os municípios, começam a desenvolver o trabalho de realização de actividades e iniciativas, mas ainda sem grande visibilidade. Posições completamente diferentes têm as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, sendo que esta última é no nosso entender o melhor exemplo em termos de gestão turística.

A região autónoma da Madeira começa desde logo por assumir o turismo como sendo uma das principais actividades económicas da região e atribuindo importância ao critério de sustentabilidade pelo qual se devem pautar as intervenções turísticas. Reportando aos últimos dados de 2003, o turismo tinha um peso na economia madeirense de 7,67%³⁶. O arquipélago madeirense assenta a sua estratégia num Plano de Ordenamento Turístico publicado por Decreto Legislativo. Este documento reúne as opções estratégicas, definindo um modelo de orientação e actuação para que possa orientar os investimentos a serem efectuados seja pelo sector público seja pelo sector privado, fazendo com que haja equilíbrio na oferta, atendendo às características das várias zonas que compõem a região autónoma, pois só desta forma é possível conseguir uma valorização dos recursos. Analisando o conteúdo deste documento, assumem os órgãos regionais a importância de

³⁶ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].



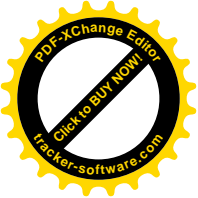
um pensamento a longo prazo no que diz respeito à planificação das intervenções e das opções estratégicas.

A estratégia turística da Madeira assenta em três eixos de intervenção:

1. Consolidar a oferta turística e os produtos dominantes

A Madeira é um destino cuja imagem sempre se baseou num conceito de qualidade e conforto. Com este eixo estratégico pretende-se consolidar essa mesma imagem mas ao mesmo tempo dar destaque a elementos diferenciadores que possam constituir uma mais-valia. Em termos da hotelaria, o plano de ordenamento turístico estabelece um padrão de crescimento até ao ano de 2012. Crescimento este definido por concelho, sendo estabelecida a capacidade máxima para as unidades hoteleiras, as suas características de construção ao nível dos edifícios e espaços verdes. Neste campo, a Madeira, tem registado um aumento do número de unidades hoteleiras de cadeias internacionais e nacionais, sendo que as já existentes têm vindo a sofrer melhorias constantes para que possam acompanhar as novas tendências de mercado em termos de procura. Damos o exemplo dos spas, a Madeira tem vindo a tentar conquistar o segmento de mercado referente ao turismo de saúde e bem-estar. Assim, nos últimos três anos, têm-se registado obras nas várias unidades hoteleiras para edificação desta infra-estrutura ou de renovação por parte dos empreendimentos que já dispunham dela. A aposta na melhoria constante no sector hoteleiro é uma das prioridades da gestão turística madeirense.

A par disso e porque cada vez mais os turistas são exigentes, a animação quer nos empreendimentos quer fora deles, é outra das áreas a melhorar quer em termos da oferta disponível quer em termos da qualidade da mesma. Nesta matéria, a região autónoma explora de forma muito interessante a sua oferta, não só através das agências de viagens mas também de pequenas e médias empresas que se dedicam à exploração dessa oferta turística. Na zona hoteleira por excelência do Funchal, a zona do Lido, é frequente, de poucos em poucos metros, os turistas encontrarem na rua anúncios alusivos a passeios, excursões, actividades marítimas, desportos náuticos em fim um sem número de actividades que localmente podem ser adquiridos pelos turistas, sem necessidade de programação prévia aquando da marcação da viagem. Apesar dos bons resultados obtidos, o modelo de gestão para o turismo continua a apostar em reforçar a qualidade dos serviços e da oferta, sobretudo tirando proveito na localização marítima da ilha. A animação é um ponto fulcral na captação e fixação de turistas, funcionando como complemento à oferta hoteleira. Neste domínio a Direcção Regional de Turismo da Madeira, não só a título



próprio mas em conjunto quer com entidades privadas quer com outros departamentos governamentais, tem vindo anualmente a desenvolver um calendário de animação mensal bastante completo não só para as épocas de relevo da ilha (fim de ano, festa da flor, as vindimas) mas um pouco por todos os meses como forma de combate à sazonalidade. Neste âmbito, a participação da comunidade local tem sido um factor de sucesso, mas também uma mais-valia, veja-se o exemplo da actividade cultural levada a cabo pelo Gabinete do Coordenador de Educação Artística integrado na Direcção Regional de Educação da região autónoma.

Os recursos humanos também não foram esquecidos no plano de gestão. Para além da formação pontual, o turismo madeirense aposta na formação de quem vende o produto, de quem vende o destino. Recentemente foi lançado um programa que já vai na sua segunda edição, dedicado a agentes de viagens uma parceira entre a Direcção Regional de Turismo e a Associação Portuguesa das Agências de Viagens. Este curso funciona em sistema de e-learning e permite aos formandos acederem a um conjunto vasto e completo de módulos referentes a conteúdos como história, geografia, animação, locais a visitar. O formando poderá a seu tempo efectuar esta formação sendo que apenas uma vez pode realizar o teste de conhecimentos referente a cada módulo. Os formandos que ficarem aprovados receberão o seu diploma de especialista na Madeira, sendo que esta formação poderá vir a fazer parte do plano formativo das empresas. É paralelamente uma forma de promover o destino e de formar quem o vende tirando proveito não só o agente de viagens porque aumenta as suas vendas, mas também o destino que aumentará o número de turistas a visitá-lo, pois mais facilmente se consegue vender o que se conhece.

2- Ampliar a oferta turística apostando na oferta de novos produtos

Uma das outras apostas da gestão turística madeirense é a necessidade de reforçar a segmentação turística em virtude das alterações que se têm vindo a registar e nos consequentes novos produtos que são necessários para que a Madeira se posicione como destino concorrencial. A aposta na criação de novos produtos tem sido conseguida, conforme referenciamos o exemplo do turismo de saúde e bem-estar que levou mesmo à criação de uma campanha promocional com um slogan específico que hoje serve de mote ao turismo da Madeira. Para além dos novos produtos criados, é atribuído um grau de importância ao desenvolvimento e exploração de recursos que embora façam já parte do panorama turístico, carecem de maior ênfase para que se possam ser um complemento à



oferta dominante. Exemplos desta situação são os recursos naturais ou até mesmo o segmento do turismo de negócios. No caso dos recursos naturais a Madeira é fortemente associada à sua paisagem e ao seu mar que permite a possibilidade das actividades náuticas e de recreio, apesar de já serem recursos explorados, é necessário um reforço na exploração para que a oferta seja mais completa. No que diz respeito ao turismo de negócios, a Madeira não é dos destinos mais procurados para a realização do mesmo, contudo com a construção de infra-estruturas como o Tecnopolo da Madeira ou o Centro de Congressos de Porto Santo, é um bom mercado para alcançar conforme previsto. Ainda assim para captar este segmento de mercado é necessária toda uma rede de apoio e suporte ao nível das infra-estruturas complementares – hotelaria, restauração, animação, etc. Desta forma será possível combater os índices de sazonalidade.

3 – Apostar na solidificação da oferta complementar através da requalificação da existente.

A oferta turística complementar existente na região autónoma da Madeira é bastante heterogénea, no destino podemos encontrar desde os elementos mais típicos (jantares típicos, o folclore) até à oferta especializada e individual de cada unidade hoteleira. A estratégia turística aposta na uniformização da oferta sem retirar as suas características mais marcantes, de forma a conseguir-se uma imagem global. Nos últimos anos este tem sido um ponto bastante trabalhado, veja-se o caso da restauração onde a formação dos recursos humanos tem sido um ponto de especial destaque. Na zona do Lido, em particular, ou no centro do Funchal, a maioria dos restaurantes dispõem de empregados formados, com aptidões para atender uma vasta tipologia de clientes, apostando num serviço de qualidade e excelência. Nesse aspecto, a hotelaria tem feito um esforço quer na aposta na qualificação dos seus quadros quer na formação contínua dos mesmos, sendo de importante contributo o hotel-escola do Funchal. Outro dos aspectos da oferta complementar é o património cultural e museológico. Neste domínio, a região autónoma tem descentralizado a oferta, construindo algumas infra-estruturas fora do núcleo central da cidade do Funchal, como é exemplo o Parque Temático da Madeira, em Santana, o Centro de Vulcanismo, em São Vicente ou ainda o Museu Ciência Viva em Porto Moniz. Na cidade do Funchal, também a rede museológica tem sido alvo de conservação e diversificação nomeadamente com a construção do Madeira Story Centre. Em termos de animação, o calendário festivo tem sido constantemente reforçado quer em termos de



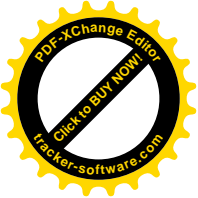
qualidade quer em termos de quantidade de eventos. Uma das preocupações da estratégia turística tem sido o desenvolvimento não só no Funchal, mas o desenvolvimento sustentável de toda a Ilha, integrando todos os concelhos nas definições estratégicas.

Para além da Ilha da Madeira, Porto Santo não foi esquecido em termos de gestão turística. Não em estado tão desenvolvido quanto a ilha da Madeira, mas com registo de um planeamento cuidado. A capacidade hoteleira de Porto Santo cresceu este ano com a abertura de mais um resort de uma cadeia turística nacional e já com a previsão da abertura de um segundo até ao final deste ano. Nos últimos dois anos, assistiu-se a algumas remodelações ao nível das unidades hoteleiras, atendendo que é um destino maioritariamente, se não completamente, dedicado ao segmento de sol & praia pelo que se tornava essencial que as unidades fossem de alguma qualidade pois é nelas que os turistas passam grande parte do seu tempo. Porto Santo debate-se com um grave problema de sazonalidade, daí que a construção destes últimos resorts vise atingir dois segmentos de mercado: o turismo de saúde e bem-estar com a vertente da talossoterapia e spa e o turismo de negócios com o Centro de Congressos de Porto Santo. Tem-se registado alguma preocupação por parte das entidades governamentais em realizar acções de animação no Porto Santo.

Em termos de monitorização e acompanhamento a região autónoma da Madeira estabelece uma avaliação a ser efectuada de dois em dois anos, de acordo com o previsto no Plano de Ordenamento Turístico. Essa avaliação é levada a efeito por uma comissão composta por dois representantes dos órgãos governativos regionais. Inegavelmente os bons resultados alcançados pela Região Autónoma no sector do turismo devem-se à gestão cuidada por parte da administração pública, não só ao nível de planeamento e execução mas sobretudo por considerar todas as partes envolvidas no cenário turístico, desde a comunidade local ao sector privado, a administração pública demonstra um papel de conciliação e concertação. Em termos de população residente, quando questionado sobre a evolução do turismo na região autónoma 79,7%³⁷ dos inquiridos gostariam que houvesse mais turistas na região, sendo que apenas 19,8%³⁸ gostariam que o movimento turístico se

³⁷ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

³⁸ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].



mantivesse. Quanto à importância do turismo para a região 99%³⁹ concorda totalmente ou em parte que é o turismo é benéfico para a região.

A realidade turística açoriana é bem diferente da realidade madeirense. O arquipélago dos Açores é uma região essencialmente dedicada ao turismo de natureza, sendo os seus principais atractivos a sua paisagem natural e o mar. Não é uma zona de turismo de massas, nem o poderia ser correndo o risco de degradação total, atendendo a ser um meio onde as intervenções turísticas devem ser efectuadas de forma muito cautelosa e onde a sustentabilidade deve ser seguida à risca sob pena de ter consequências danosas. A actividade turística no contexto da economia regional açoriana tem um peso de 1,78%⁴⁰. No período de 2000 a 2005, os Açores registaram um crescimento do fluxo de turistas⁴¹ de cerca de 50%, sendo que em 2000 chegaram aos Açores 232.818 turistas, em 2001 o número de turistas era de 276.178, em 2002, o número aumentou para 284.868, em 2003 registaram-se 273.930, em 2004 o aumento continuava atingindo os 313.403 turistas e no ano de 2005, o número de turistas foi de 346.694. Este aumento é acompanhado pelo aumento dos proveitos que advêm do turismo, cuja taxa de crescimento no período de 2001 a 2007 foi de 65%. Os principais mercados emissores são Portugal, os Países Nórdicos e a Alemanha. Em termos de empregabilidade, o sector do turismo é responsável por 6%⁴² do total.

A estratégia de gestão turística nos Açores, assenta em grande parte numa estratégia de promoção do destino, realçando as suas qualidades em termos de turismo sustentável. Em virtude das suas características naturais, morfológicas não é possível um desenvolvimento turístico de infra-estruturas de grande dimensão. Assim, a principal preocupação tem sido a aposta na renovação, melhoria e até construção de novas unidades hoteleiras, bem como uma melhoria da qualidade e incremento na animação. Nesse sentido, o governo regional, lançou no passado ano de 2007, o Subsistema de Apoio do Desenvolvimento do Turismo integrado no Sistema de Incentivos Para O Desenvolvimento Regional dos Açores. Este Subsistema tem como principal objectivo, o apoio a acções de animação e promoção turística, cujo seu interesse seja devidamente reconhecido pela

³⁹ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

⁴⁰ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

⁴¹ Serviço Regional de Estatística dos Açores. [Em linha]. Disponível em <http://estatistica.azores.gov.pt/> [Consultado em 29/06/2008].

⁴² Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].



Direcção Regional de Turismo, sendo que para ser concedido o apoio as despesas das acções deverão ser iguais ou superiores a um montante de 5.000 euros. Acima de tudo a Direcção Regional de Turismo pauta a sua actuação pela implementação de critérios de sustentabilidade. Ao contrário do que sucede no continente e à semelhança da Madeira, a exploração da oferta turística ao nível dos atractivos locais (excursões, sítios a visitar, actividades náuticas) é feita de forma muito intensa, sendo daí que advêm os maiores rendimentos da actividade turística. Sendo que, neste aspecto, a comunidade local desempenha papel de especial relevo e importância. Na sequência da sua visão do turismo como sendo uma mais-valia e quando questionados a propósito 94,5%⁴³ afirma que concordam totalmente ou em parte que o turismo é benéfico para o arquipélago. Sobre o movimento turístico, 68,8%⁴⁴ dos residentes afirmam que gostavam de ter mais turistas na região autónoma, 30,5%⁴⁵ preferiam que o número de turistas se mantivesse.

⁴³ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

⁴⁴ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

⁴⁵ Sistema de Informação Turística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].



Capítulo III – A Importância da Gestão do Valor Público na Gestão Turística

Após o descrito nos capítulos anteriores concluímos que, na sociedade moderna do século XXI, o turismo enquanto área económica tem um peso preponderante no desenvolvimento de um continente, de um país, de uma área. Com o passar dos tempos o crescimento do turismo é inegável, é um sector em expansão que de uma forma ou de outra tem tentado acompanhar as tendências resultantes das alterações vivenciadas pela sociedade. Em termos de modelos de gestão, não há um modelo unânime para o sector, varia consoante a realidade social de que estejamos a falar, sendo a gestão um reflexo directo da sociedade. Veja-se que a gestão turística espanhola é completamente diferente da gestão turística portuguesa e no entanto estamos a falar de áreas geográficas contíguas e de um espaço territorial pequeno. Ainda assim, também o turismo tem acompanhado os diferentes paradigmas de gestão, não em resultado da análise do sector em particular, sendo que este só começou a ser destacado há algumas décadas enquanto opção estratégica.

Em termos comunitários a gestão turística não é um particularmente fácil, pois é necessário um modelo de gestão capaz de abranger diversas realidades, daí que as orientações estratégicas da União, defendam uma metodologia de complementaridade às políticas desenvolvidas em cada país em particular. Analisando as particularidades do modelo de gestão comunitário, concluímos que está muito próximo do que é defendido pela Gestão do Valor Público. Desde logo, a estratégia comunitária tem bem presente qual o fim para o qual foi definida, estabelecendo de forma clara e inequívoca o seu objectivo principal, no caso concreto o desenvolvimento da competitividade do sector. Os resultados que a mesma anseia alcançar também não deixam qualquer margem de dúvida: desenvolvimento regional, aumento da coesão económica e social dos estados-membros, potenciar o emprego, alcançar a sustentabilidade, promover o turismo enquanto sector económico. Todos estes resultados têm no seu centro os cidadãos pois, todos de uma forma ou de outra, pretendem fazer dos estados-membros países melhores, com mais benefícios públicos para os cidadãos.

Em termos de aplicação prática, a metodologia utilizada pela Europa, começa por defender a integração de medidas no sector. Integração esta, justificada pela transversalidade do sector do turismo, as diversas ligações que tem com outros sectores da



economia e, cuja metodologia se baseia numa avaliação de impacto das medidas a tomar. A avaliação de impacto referida, permitirá considerar todos os efeitos que determinada medida terá, para que desta forma os objectivos a alcançar não sejam penalizados. Ao não considerar o impacto estaremos a induzir em erro, ou seja, não saberemos com um grau de certeza mais rigoroso se na realidade esse impacto conduzirá ao objectivo que se pretendia. Conforme defende a Gestão de Valor Público, através do seu modelo de análise, considera não só a ponderação da aplicação de recursos, as actividades em si, a avaliação do serviço público mas acima de tudo introduz a inovação da avaliação dos efeitos, benefícios e consequências a curto, médio e longo prazo. Isto para que em caso de falha se esteja preparado para responder.

O modelo de gestão turística na União Europeia é pautado por critérios de sustentabilidade ou não fosse esta uma máxima a alcançar no sector. Para implementá-la a União Europeia, reconhece vital a necessidade de harmoniosamente se articularem interesses para alcançar uma finalidade comum, denotando um pensamento a longo prazo como defende a metodologia defendida por Mark Moore. A Comissão Europeia é apologista e pretende com as suas opções estratégicas, implementar uma política a longo prazo e não soluções a curto prazo que possam apenas resolver aparentemente os problemas. Daí se terem criados órgãos compostos por peritos, representantes da área turística, da sociedade civil, das várias administrações públicas dos diversos estados-membros. O objectivo primordial destes órgãos, foi efectivamente analisar a situação actual do turismo para elaborar linhas de actuação futuras que suportassem as opções estratégicas e avaliar os seus impactos não tendo apenas como objectivo principal a obtenção rápida de lucros económicos. Considera o pensamento comunitário, que é preferível uma gestão, em que os lucros sejam mais reduzidos mas que se mantenham constantes, ao invés de alcançar elevados lucros em alguns anos e posteriormente entrar num período de recessão. Ou seja uma vez mais está presente a metodologia de análise da Gestão do Valor Público em que se defende a necessidade das estratégias irem de encontro às expectativas da comunidade. Denota-se uma cultura virada para o exterior, para a sociedade, ao invés de uma cultura de actuação preocupada apenas com aspectos internos, com a drástica redução de custos. Ainda nesta linha de raciocínio, as estratégias comunitárias, dizem-nos que o planeamento deve considerar a hipótese de falha, mais uma característica do pensamento do novo paradigma de gestão. O Gestão do Valor Público considera que ao admitirmos a possibilidade de falha não estamos a decretar



antecipadamente o falhanço ou a incapacidade, estamos sim a minimizar e a gerir riscos. A estratégia europeia para o turismo, ao admitir esta possibilidade pretende através de avaliações periódicas perceber se determinada orientação aplicada será a melhor e se está a gerar o resultado esperado, no caso de não estar, ser capaz de reconhecer o melhor meio para combater essa falha efectuando os reajustes necessários. Estamos perante uma avaliação de impacto, que segundo a União Europeia, deverá ser feito ao nível de todos os elos intervenientes na cadeia turística, pois o alcançar da sustentabilidade depende de um abordagem integrada e holística onde todas as partes envolvidas sejam consideradas. Sendo que a coordenação entre todos é uma tarefa difícil, a União Europeia, considera fundamental a definição de um plano de acção que contenha os desafios, as oportunidades e as acções a executar, contudo este não deve ter um carácter estático, deve existir um acompanhamento permanente que permita efectuar reajustes necessários tendo por base ensinamentos anteriores, nomeadamente indicadores de sustentabilidade previamente definidos. Considerando obviamente que cada realidade é um caso e estes indicadores devem ser adaptáveis à realidade em causa.

A União Europeia, alerta para a necessidade da partilha de informação para que as iniciativas levadas a cabo pelos vários estados-membros não se desviem dos objectivos propostos e dos resultados a alcançar. Tal como anteriormente referimos, também esta linha de pensamento, se encontra dentro da metodologia do Gestão do Valor Público, ou seja a partilha de informação e abertura a todos os intervenientes no processo de gestão é um valor a defender pois, só assim, será possível percepcionar as necessidades de cada um e definir intervenções que dêem respostas a essas necessidades, gerando assim um benefício público.

A última grande tónica da gestão turística europeia prende-se com a imagem do sector do turismo enquanto sector económico. E daqui advêm uma das grandes limitações do mais recente paradigma de gestão pública, a disparidade de informação e a sua constante dispersão. Se dentro de um país já se torna complicado, em virtude dos inúmeros organismos que fazem parte do sector, num conjunto global de países torna-se uma tarefa ainda mais difícil. Ainda assim, e porque a informação é uma ferramenta crucial para todo o planeamento, a União Europeia pretende unificar esta questão relativa a informação através de normativas e de acções de harmonização junto dos organismos responsáveis.



De forma global, não será possível afirmar a 100% que a Europa e as suas estratégias estão planeadas inteiramente de acordo com a teoria defendida pelo Gestão do Valor Público, pois muito trabalho ainda será necessário percorrer. De qualquer forma, este começa a ser um paradigma já dominante conforme as características evidenciadas. Até pelas suas particularidades, a União Europeia, necessita de uma estratégia de concertação de interesses, de perspectivas a longo prazo e de uma cultura virada para o exterior que não se centra apenas e unicamente em resultados de ordem financeira, ou preocupações com o funcionamento interno dos seus organismos. Mostra sobretudo a preocupação por uma adequação à realidade. Reconhece que a sua estratégia de simples provisão de serviços por si só já não é suficiente. Já não basta melhorar as acessibilidades ou cumprir integralmente a legislação, é importante gerar mais-valia, é importante apelar à participação da sociedade, fazer sentir que todos fazemos parte de uma estrutura. Poderemos dizer que a filosofia base está já implementada, contudo em termos práticos ainda deixa bastante a desejar aqui é importante ressaltar o facto de não estarmos a falar de um país em particular mas sim de vários.

Apesar de não se reportar fielmente ao modelo prático da Gestão do Valor Público, a União Europeia começa já a preencher e a desenhar estratégias de acordo com a definição da missão, funções e capacidades centrais, intervenientes e expectativas dos intervenientes gerando assim o conjunto de resultados a obter. Considera ainda um acompanhamento permanente e avaliação dos impactos gerados para que possamos saber se os benefícios foram alcançados ou não. Julgamos que o passo seguinte, que ainda não está deveras enraizado nestas estratégias, será a introdução por completo da relação da performance numa relação entre os resultados e o binómio custo /eficácia, para uma aplicação mais concreta. Ainda assim, e atendendo às particularidades da União Europeia, pois é composta por um misto de culturas, sociedades e realidades diferentes mas num alcançar pela igualdade entre todos, diríamos que a Gestão do Valor Público começa a dar os seus primeiros passos na União Europeia, deixando um pouco para trás a Nova Gestão Pública onde as técnicas de gestão empresarial já não se fazem tanto sentir.

O caso particular da gestão pública espanhola começa inicialmente por um sistema muito rígido, muito burocrático onde a distinção entre política e administração não se fazia sentir, dando origem a resultados menos positivos. Nas últimas duas décadas, a própria administração pública, começa a ganhar força no panorama estratégico e começa a denotar-se uma crescente necessidade de lhe ser dedicada mais atenção e apostando na sua



modernização. De acordo com as tendências dos paradigmas de gestão e sendo que na altura o que estava em voga era a introdução do conceito de cliente, das técnicas de gestão privada, dos lucros, Espanha adaptou a sua estrutura administrativa, foram projectadas novas iniciativas que conduzissem à modernização administrativa. Apesar do trabalho desenvolvido, as reformas globais instauradas na administração pública espanhola não foram bem sucedidas, resultando na necessidade de numa nova adequação estratégica, desta vez optando por efectuar reformas mais centralizadas, localizadas em determinados sectores. Desta forma, através de pequenas reformas, a administração pública em Espanha começa a pouco e pouco a implementar técnicas de modernização. Técnicas estas, ainda à luz da Nova Gestão Pública, apostando sobretudo na descentralização de serviços daí as reformas efectuadas nos ministérios, mas sobretudo a característica que marca a implementação deste paradigma é a implementação dos sistemas de qualidade. Uma das grandes viragens na administração pública espanhola está associada à implementação dos indicadores de performance e à sua avaliação.

Ao nível da estrutura administrativa, com responsabilidades directas no sector do turismo, toda ela acompanhou a evolução dos diversos modelos de gestão. A principal característica destaca-se, efectivamente, ao nível funcional e da distribuição de funções e competências. Ainda que haja interligações entre diversas secretarias e departamentos, em termos de funções primordiais estão muito bem definidas, note-se a distinção feita entre o que são funções do Estado e o que são as funções das Comunidades Autónomas por exemplo.

Turisticamente, Espanha, é um país com uma forte posição consolidada no mercado. Ocupa os lugares cimeiros no ranking mundial, está na lista dos destinos mundiais emergentes apresentado um crescimento anual marcante e constante. Crescimento este que claramente se reflecte nas receitas e na contribuição para o produto interno bruto. Em termos de contribuição social e reportando aos índices de empregabilidade, o turismo é um dos sectores com fortes contribuições tendo uma quota de mercado de 10% da mão-de-obra disponível. Na gestão turística, Espanha adopta claramente o modelo da Gestão do Valor Público, ainda que determinadas áreas do sector ainda denotem claras influências da Nova Gestão Pública, sendo que os resultados são claramente visíveis.

Espanha aposta numa clara separação de funções e competências, mas acima de tudo começa por um ponto fundamental defendido por este novo paradigma: a definição



clara dos quatro blocos estruturais de qualquer sector ou organização turística: a sua missão, as funções e capacidades, os intervenientes e as expectativas dos intervenientes. A estratégia espanhola assenta claramente nos destinos turísticos, nos sistemas de qualidade e na promoção dos seus produtos. Começando pelos destinos chegamos, a um outro aspecto da Gestão do Valor Público, ou seja ter o cidadão no centro do serviço turístico. Mas notar que o cidadão aqui não é visto numa perspectiva comercial, mas visto sim como a razão de um serviço. O caso dos planos de excelência e dinamização, para além de dotarem um destino ou de reafirmarem os seus aspectos particulares fazendo destes um atractivo, estavam também a contribuir para o enriquecimento dos destinos, porque ao dotá-los de novas infra-estruturas, actividades ou melhoramentos por mais pequenos que sejam são aspectos que contribuirão para o bem-estar da comunidade local. Ainda tendo por base este exemplo, aqui, a administração pública, mostra a importância que a cooperação e as parcerias estabelecidas com os intervenientes têm no desenvolvimento local. Estamos também a falar de pequenas intervenções ou seja não intervenções drásticas com elevados orçamentos e recursos investidos. Aliás estes planos destacam-se efectivamente pela dimensão das suas intervenções.

À luz da Gestão do Valor Público estes planos, foram uma forma de colmatar lacunas existentes, não com grandes reformas mas em virtude de o país se ter vindo a ressentir de uma gestão com efeitos danosos, tentou tendo por base os indicadores de performance anteriores, encontrar uma solução que sem uma elevada alocação de recursos e meios financeiros revertesse o quadro e produzisse benefícios públicos. Notar que, esta alocação de meios financeiros não quer dizer radicais cortes orçamentais. Estas intervenções foram no sentido de dar respostas às expectativas dos intervenientes. Em termos de qualidade este é um sistema inovador daí que tenha passado por inúmeros constrangimentos até chegar ao modelo que actualmente se conhece e cujos resultados são muito satisfatórios. Apesar de comungar de algumas características da teoria defendida por Mark Moore, este é ainda um aspecto da cultura espanhola, com mais ligação aos aspectos defendidos pelas teorias da nova administração pública, ainda que seja um dos aspectos que mais favorece e mais potencia o desenvolvimento turístico, demonstrando assim que a Gestão do Valor Público poderá ser uma metodologia complementar com outras metodologias de gestão não constituindo um fim em si próprio.

Em termos promocionais, Espanha, sofreu uma enorme reviravolta em termos de gestão. Após resultados menos positivos e menos satisfatórios, a administração pública



reconheceu a importância clara de uma estratégia de promoção concertada. Foi feita uma reavaliação das acções levadas a cabo e tomada a decisão de implementar planos de duração anual. A estratégia de promoção espanhola assenta sobretudo num carácter de concertação de esforços e de interesses, quer do sector público quer do sector privado, estando uma vez mais presente a filosofia de respostas às expectativas dos intervenientes. Ao promover Espanha enquanto destino, o objectivo principal é promover o destino e seus produtos com vista à obtenção de receitas e proveitos quer de ordem económica quer de ordem social. Pois, um maior número de turistas, originará o aumento do número dos postos de trabalho, por exemplo. Também ao nível promoção, Espanha parte de um princípio base fundamental, a clara definição de objectivos, da sua missão, das suas funções e considera durante todas as fases que comportam os planos de promoção a necessidade de efectuar os reajustes necessários para o alcançar dos objectivos, sendo que Espanha não pretende alcançar elevados resultados económicos fazendo uma redução exagerada dos seus recursos. Outro aspecto a destacar, é a importância atribuída, no desenhar destes planos, das expectativas dos turistas e da impressão com que ficam após permanecer no destino. Pois, deve sempre ter-se em linha de conta, que os intervenientes não serão apenas os dinamizadores ou impulsionadores das actividades mas também quem delas beneficia.

Em termos práticos estes planos de promoção fixam eixos de actuação, objectivos, determinam as acções a executar com vista ao alcançar desses objectivos, são definidos indicadores e medidas de avaliação de cada uma das acções para que assim se possa concluir se determinada acção está ou não a produzir o efeito esperado. Todo o plano tem um esquema de acompanhamento e controlo das actividades tendo por base a relação entre os resultados e o binómio custo / eficácia comparativamente com os indicadores de performance, num determinado período de tempo, para que sempre que for necessário o reajuste de alguma iniciativa à realidade em causa, o mesmo possa ser feito sem ser necessária uma alteração a 100% da estratégia inicialmente definida. Apesar de a estratégia promocional espanhola ter sido alvo de um planeamento mais rigoroso a partir de 2004, daí por diante a elaboração dos planos desde 2005 consideraram sempre na sua execução os resultados obtidos pelos planos anteriores.

Este cuidado com a promoção advém do carácter empresarial, nem sempre bem sucedido, defendido pela Nova Gestão Pública, pois nos dias de hoje a competição apenas pelos preços já não é factor de diferenciação. Ou seja, promover um destino só porque este



é mais barato, no campo do turismo, por si só já não basta. Cada vez mais as pessoas são exigentes com as suas férias, ainda que a recessão económica se possa sentir a verdade é que os serviços de qualidade são um ponto inegável e do qual os turistas não abdicam, daí a necessidade de uma gestão promocional que se adaptasse às necessidades reais da sociedade actual. Veja-se a preocupação constante das actividades de promoção terem sempre o turista no seu centro, as suas expectativas são de vital importância para um planeamento bem sucedido. Obviamente que, em Espanha, a redução de custos também é importante, mas acima de tudo é importante manter a estabilidade o equilíbrio e dentro do que já está feito tentar melhor. Por isso mesmo o actual plano de promoção dá menos visibilidade, menos destaque à promoção em feiras e aposta mais em iniciativas de menor investimento mas mais localizadas quer junto dos turistas quer dos restantes intervenientes.

Espanha, é sem qualquer sombra de dúvida um exemplo de boas práticas ao nível da gestão turística, que muito se baseia na filosofia do Gestão do Valor Público. A preocupação crescente em gerar benefícios públicos para o país é o princípio orientador da filosofia espanhola. Para além de promover o turismo para o exterior importa começar por fazer intervenções ao nível interior, ao nível nacional. A necessidade premente de encontrar respostas às expectativas e propósitos dos intervenientes e da sociedade em geral, é uma constante. Para a ideologia espanhola é preferível a obtenção de resultados menores mas numa perspectiva de crescimento ao invés de um crescimento desenfreado que coloque em causa a sustentabilidade e a viabilidade de desenvolvimento do destino. O pensamento dominante, será pensar de forma global e agir localmente. A definição clara dos objectivos, a análise da performance baseada na relação entre os resultados obtidos e o binómio custo/eficácia, um modelo de avaliação constante são mais-valias inegáveis para o sucesso obtido pelo turismo espanhol.

O caso português tem contornos bem diferentes do espanhol. Portugal em termos de reformas na administração pública tem já um vasto currículo. À semelhança da grande maioria dos países reformistas, começou por um regime fortemente burocrático, com uma hierarquia definida, tipicamente dominado pelas ideias de Max Weber. Em meados dos anos 80 e fruto do panorama político vivido, Portugal começa a reger-se pelos critérios do A Nova Gestão Pública, ainda assim a implementação desta nova filosofia não foi feita na sua totalidade. A administração pública portuguesa, em termos de iniciativas de modernização, poucas foram as bem sucedidas ou duradouras. Os maiores objectivos alcançados nesta matéria foram a criação das Lojas do Cidadão e a administração pública



electrónica. As Lojas do Cidadão foram um passo muito importante em termos de serviço público, não só porque melhorou a qualidade de vida dos cidadãos, mas também a qualidade dos serviços. Em termos dos avanços tecnológicos já é possível aceder a determinados serviços públicos pela Internet, o que se traduz numa facilidade de comunicação entre a administração pública e o cidadão e numa redução da burocracia. Ainda assim a gestão pública portuguesa é pautada por uma enorme carga burocrática, característica que permaneceu desde há muito tempo atrás. A história de reformas contínua, e há cerca de um ano, Portugal teve um novo marco na sua administração pública com a implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Esta nova etapa pretende alcançar uma administração pública moderna, melhorar a qualidade dos serviços e estabelecer um diálogo mais próximo com os cidadãos. Para alcançar o objectivo proposto têm sido efectuadas alterações estruturais na Administração Central do Estado.

Há semelhança do panorama global, também o sector do turismo acompanhou os vários movimentos de reforma e as expressões que estes tiveram em Portugal. Foi uma área da economia, que apesar de há muito constar nos programas governamentais, nunca teve grande expressão, tendo esta tendência sido invertida na última década. Em termos de órgãos turísticos, este era um sector onde a abundância de órgãos e a duplicação de funções estava bem presente. Também na linha de pensamento dos restantes sectores, o turismo era e continua a ser, espera-se que as mais recentes alterações modifiquem esta situação, uma área de extrema burocracia. Com este novo Programa, todas as questões relativas ao meio turístico, ficam direccionadas para um único órgão, sendo que este depois se ramifica em departamentos sectoriais, cada um referente a um aspecto em particular, embora numa estratégia de actuação concertada entre todos. Esta parece ser uma opção bastante positiva, pois esta concentração não será tanto ao nível burocrático, mas sim para terminar com a dispersão de que o turismo era alvo.

A conjuntura turística portuguesa apesar de não apresentar indicadores negativos também não apresenta resultados brilhantes. É possível notar-se uma estagnação do sector turístico. Em termos de destino no ranking mundial a posição de Portugal tem vindo a decair constantemente. O número de turistas a chegarem ao nosso país tem-se mantido constante, a verdade é que não apresenta decréscimo mas também não apresenta crescimento. As receitas turísticas por sua vez aumentaram nos últimos anos, mantendo um crescimento gradual e contínuo, factor este que se reflecte na contribuição do turismo para



o produto interno bruto de 11%. Apesar de tudo isto, o Turismo, não apresenta um quadro muito animador. O sector tem sido alvo de várias políticas e opções estratégicas nos últimos anos, mas a verdade é que pouco mudou no panorama turístico.

A gestão turística portuguesa tem-se pautado por diversos modos de gestão que acompanharam a evolução da gestão pública em Portugal. O turismo, tal como outros sectores, foi sempre pautado por um enorme regime burocrático, veja-se o caso dos licenciamentos seja de que tipologia estejamos a falar, é um sem fim de papéis, de legislação, de formulários, de tempo de espera que mais incentiva à desmotivação que ao inverso. Analisando a estratégia dos últimos anos e a que se propõem para os próximos anos algumas questões se levantam. As estratégias apostam no turismo, em grande parte como uma actividade externa, cujo objectivo primordial é o alcançar de receitas e onde a filosofia empresarial prevalece, conforme defende a Nova Gestão Pública. Poderemos dizer que Portugal está longe de implementar uma gestão à luz dos valores defendidos pela Gestão do Valor Público.

Veja-se desde logo, que a estratégia tenta, de uma forma muito ampla, colmatar todas as lacunas do país em termos turísticos, num curto espaço de tempo. Sendo que a grande maioria do discurso do plano estratégico se centra em quem visitará o país, denotando poucas passagens referentes à comunidade que constitui o destino. É certo que a mesma sairá beneficiada, mas ainda assim deve procurar-se a sua integração. Uma das maiores falhas apontadas pela Gestão do Valor Público relativamente às formas de gestão, é o comportamento mais usual, dos últimos tempos, de desenhar uma estratégia sem considerar os antecedentes, estabelecer um corte radical e começar tudo do início preferencialmente reduzindo e fazendo cortes drásticos. Em determinados casos certamente poderá resultar, mas na sua grande maioria é desperdiçar tempo, recursos e ensinamentos. Nesta matéria Portugal continua a insistir em aplicar esta filosofia de actuação.

Apesar da definição clara dos objectivos a que se propõem, é fácil concluir que as estratégias anteriores não geraram assim tantos resultados, logo questionar até que ponto se está atingir as metas estabelecidas seria uma forma de partir para a definição de uma nova estratégia, com vista à obtenção de melhores resultados, ao invés de definir intervenções baseadas em projecções futuras. Note-se que ainda assim estas projecções são importantes, contudo terão melhores resultados enquadradas num ambiente histórico. Neste campo o modelo de actuação da Gestão do Valor Público teria fortes contributos.



Comecemos pela definição base dos pilares de sustentação do sistema da Gestão do Valor Público: missão, funções e capacidades, intervenientes e expectativas dos intervenientes. Quanto á sua missão e objectivos estes estão claramente definidos o que já é uma vertente positiva, contudo em termos de intervenientes e expectativas a estratégia portuguesa a nosso ver deixa muito a desejar. Concentra na administração pública a resolução de grande maioria das situações, ou seja uma cultura de “olhar interno”. A teoria defendida pelo professor Mark Moore assenta precisamente no pensamento oposto. Estamos inseridos numa sociedade em constante mutação, numa comunidade europeia logo, para que possamos ser bem sucedidos, a nossa estratégia tem de considerar o que nos rodeia, só dessa forma poderemos corresponder às expectativas e aos anseios da sociedade. O plano estratégico contempla um número infindável de iniciativas, pretende de uma vez só resolver todas as lacunas, o que se torna desenquadrado e dificilmente alcançável. Tendo em conta o panorama turístico português, seria importante começar por aplicar uma estratégia que visasse os pilares básicos do sector e solucionar as áreas básicas onde apresenta falhas, para que assim possa construir uma estratégia sólida de crescimento sem dar lugar a retrocessos. Veja-se o caso da oferta turística interna. Nem todos os pacotes turísticos contemplam visitas internas no local a visitar, Portugal tem uma enorme lacuna nessa matéria. A existência de empresas que se dediquem inteiramente à exploração desse tipo de visitas é uma mínima percentagem. Na base desta situação estão não só a falta de apoios e incentivos a esta tipologia de actividade, mas também a forte carga burocrática e o manancial legislativo que as enquadra. Em termos públicos a actuação neste campo é nula.

Com o surgimento das empresas público-privadas, das parcerias públicas esta seria uma área onde as parcerias com o sector privado certamente constituíram uma mais-valia e havia uma outra dinâmica de actuação entre sector público e privado. Através da criação de mais incentivos, de uma revisão na legislação, libertando um maior acesso a este tipo de actividades, fomentava-se o desenvolvimento das mesmas. Estaríamos a integrar a própria comunidade, participando activamente na implementação de uma estratégia de desenvolvimento pois, ninguém melhor que os habitantes locais, conhece a sua região. Portugal padece do fenómeno cada vez mais crescente do desemprego, poderia ser esta uma forma de minimizar este flagelo. O problema da duração de estadia por exemplo, no caso dos city-breaks, vem dar mais consistência a esta ideia da fraca exploração da oferta interna, pois não basta trazer as pessoas a um país, temos de lhes criar condições que as



cativem e Portugal é um país riquíssimo em termos de recursos, necessita apenas de os explorar convenientemente.

A gestão do turismo em Portugal, tem sido baseado num pensamento a curto prazo, ideia contrária à defendida pela Gestão do Valor Público. O pensamento a longo prazo é, sem sombra de dúvida, uma arma de combate aos imprevistos que possam surgir e ao inverter de uma estratégia que não esteja a dar os seus frutos. A este pensamento a longo prazo, estará associado o factor “continuidade”, que uma estratégia necessita para ser estável e ir melhorando gradualmente. Deste aspecto, advêm também a importância crescente da avaliação pós-implementação das iniciativas e não apenas a avaliação do cumprimento das iniciativas e dos recursos alocados, conforme é usual. Atendendo ao descrito anteriormente, julgamos que a Gestão do Valor Público seria uma teoria de forte importância para o desenvolvimento turístico português. Não sendo um fim em si mesmo, mas sim uma metodologia complementar, permitiria resolver algumas lacunas no sector, perceber onde está melhor e pior para que assim as estratégias futuras fossem mais fundamentadas, mais bem sucedidas como aconteceu no caso espanhol.



Conclusão

A história da administração pública é bastante vasta, resulta das várias culturas, ideologias, filosofias de actuação da sociedade e sua realidade. Inegavelmente a administração pública é um espelho de determinada época. Os paradigmas da administração pública começaram com uma versão mais rígida, mais burocrática onde tudo era medido ao milímetro, os seres humanos eram máquinas escravas de uma inflexibilidade constante, era esta a Tradicional Administração Pública. Passou-se depois para um registo mais empresarial, a Nova Administração. Sendo que o sector público não apresentava grandes melhorias, sentia-se um clima de estagnação pois os resultados não eram muito visíveis, havia a necessidade de mudar, aplicando os métodos e técnicas da gestão empresarial, já que o sector privado se pautava por resultados positivos. Contudo, a administração pública não é uma empresa com fins lucrativos, ou seja, não tem o carácter marcadamente empresarial que o sector privado tem. Pretende-se uma provisão de serviços e não a sua comercialização junto dos cidadãos. Esta nova filosofia de actuação trouxe muitos benefícios ao sector público, com a descentralização dos serviços, aumento da qualidade de prestação, sistemas de avaliação, mas, a sua implementação foi feita de forma desmedida, por vezes, não atendendo às diferenças existentes, entre as duas tipologias sectoriais, que obviamente se reflectem no resultado final.

Tendo em atenção que esta nova administração pública não estava a produzir os resultados devidos, surge um novo paradigma de gestão – a Gestão do Valor Público. Esta filosofia pretende funcionar como metodologia complementar de definição estratégica e não como um fim em si mesmo. Ou seja, pretende continuar a considerar os aspectos positivos da Nova Gestão Pública e introduzir novos conceitos que possam colmatar as falhas do paradigma anterior. Esta teoria assenta na análise da relação dos resultados com o binómio custo / eficácia relativamente à performance média, num determinado período de tempo. Esta metodologia complementar, defende que no centro de todo e qualquer serviço público, deverá estar o cidadão, deverá o serviço gerar um benefício público para a comunidade. Pretende, de uma forma clara, perceber com que fim existe determinada organização e saber se esta está ou não a alcançar os seus objectivos. Hoje em dia, a ânsia crescente de conseguir resultados num curto espaço de tempo, com os menores recursos possíveis, tem sido a razão de muitos fracassos estratégicos. Por vezes fazendo pequenos reajustes que não têm necessariamente de passar pelo corte radical de recursos, consegue-



se alcançar os resultados pretendidos. Defende esta metodologia também que as intervenções públicas devem responder às solicitações e aspirações dos cidadãos, funcionando a classe política como “olhar externo” que transmitirá essas mesmas aspirações nas definições estratégicas, apostando num pensamento a longo prazo.

Em termos comunitários, o turismo, é um sector que recentemente começa a merecer o seu destaque enquanto área económica. Resultado desta atenção, foram nos últimos anos, as políticas e as estratégias turísticas desenvolvidas, ao invés de o sector beneficiar das estratégias dos sectores que lhe são transversais. Em termos de conjuntura, a Europa, está muito bem posicionada não só pela sua cultura, mas pelos seus diversos atributos fomentando uma oferta diversificada. Se a gestão de um país por si só é complicada, a de um conjunto de países mais difícil se tornará, pois estamos perante uma panóplia de realidades, pensamentos e culturas. Também no espaço comunitário, a gestão acompanhou os diversos movimentos históricos. Nos dias de hoje a União Europeia, defende uma estratégia de gestão turística baseada na integração de medidas, em critérios de sustentabilidade e numa projecção da imagem do sector. Apelando sempre a um pensamento a longo prazo, à participação de todos os intervenientes, a um enquadramento das iniciativas num quadro global e à avaliação dos impactos que cada acção tem, verificando se foi ou não gerado algum benefício público. Denota um claro pensamento à luz da Gestão do Valor Público.

Espanha é um dos países europeus mais bem sucedidos turisticamente. Com uma conjuntura muito favorável, adopta um sistema de gestão claramente apologista da ideologia da Gestão do Valor Público. Centra a sua actuação nos destinos turísticos, sistemas de qualidade e promoção. No centro da estratégia estão não só os mercados que se pretendem conquistar mas também os cidadãos locais, a própria comunidade. A gestão espanhola não é adepta de grandes e avultados investimentos, mas sim de iniciativas que visem despertar a dinamização da participação, não só do sector público mas também do sector privado, criando assim um país melhor. Para que tudo isto não falhasse, implementaram um sistema de qualidade própria garantindo a sustentabilidade do sector. A promoção é pensada, tendo por base uma imagem comum mas diferenciadora, com base numa estratégia defendida tendo em linha de conta os resultados obtidos no passado.

Ainda que geograficamente muito próximos, em termos de gestão Portugal e Espanha, estão bastante distantes. Em Portugal, as constantes reformas também se reflectiram na estratégia do país, dando origem a vários movimentos de reforma, tendo



padecido por sempre se abolir as ideologias do passado e recomeçar tudo de novo, tendo um pensamento a curto prazo. No caso concreto do turismo, este é considerado desde muito cedo na estratégia nacional contudo, só na última década, foi alvo de políticas dedicadas inteiramente a si. No presente, a gestão turística baseia-se muito nos conceitos da Nova Gestão Pública, ainda assim, e apesar dos seus objectivos estarem definidos claramente, apresenta uma imensidão de iniciativas que têm por finalidade tentar de uma vez só colmatar todas as lacunas, do país, no panorama turístico, apresentando uma estratégia baseada em projecções ou em dados futuros. Assim sendo, e atendendo quer ao quadro comunitário de actuação e quer ao exemplo espanhol, pensamos que a Gestão do Valor Público, poderia vir a ser útil no campo do turismo português como metodologia auxiliar no planeamento estratégico. Começando pela análise da relação entre os resultados e o custo / eficácia determinando onde não estamos a ser bem sucedidos e como poderemos colmatar essas falhas. Tudo isto, apelando à participação de todos os intervenientes, conjugando esforços e estratégias, numa base de programação a longo prazo, conferindo à estratégia uma característica de continuidade e implementando uma política de pós-avaliação das intervenções. Evoluir ou modernizar não tem necessariamente que significar mais recursos ou mais despesas. Só com o esforço de todos será possível construir um sector sustentável e desenvolvido.



Bibliografia

Antunes, E. (2002). Reinventar a Governação Reforçando a Cidadania. In: Quadros, Elia (Org.). *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão – 3º encontro do INA*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 125 – 141.

Arana, J. (2003). O quadro das reformas administrativas. In: Mozzicafreddo, J. *et.al.* (Org.) *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos*. Oeiras, Celta, pp. 125-142.

Araújo, J. (2000). Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária. In: *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados – Acta geral do 2º encontro do INA*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 149 – 161.

Araújo, J. (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra, Quarteto Editora.

Caetano, M. (2001). *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I. 10ª edição, 7ª Reimpressão. Coimbra, Edições Almedina.

Caetano, M. (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra, Coimbra Editora.

Canotilho, J. (2000). Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública. In: Encontro INA Moderna Gestão Pública, 2. [*Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados - acta geral do 2º Encontro INA, Lisboa, 30, 31 Março, 2000*](#). Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 21 – 34.

Carapeto, C. (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. 1ª Edição. Lisboa, Edições Sílabo.



Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública, a Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa, Âncora Editora.

Caupers, J. (2003). *Introdução ao Direito Administrativo*. 7ª Edição. Lisboa, Âncora Editora.

Chiavenato, I. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6.ª Edição. Rio de Janeiro, Makron Books.

Cole, M., Parston, G. (2006). *Unlocking Public Value: a New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. New Jersey, John Wiley & Sons, Inc.

Comissão Europeia. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu> . [Consultado em 20/05/2007].

Comissão Europeia. (2007). Relatório Síntese do VI Fórum Europeu do Turismo. [Em linha]. Disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/services/tourism/doc/forum_2007/etf2007_summary_report_pt.pdf. [Consultado em 01/03/2008].

Comissão das Comunidades Europeias. (2001). COM (2001) 665 final. [Em linha]. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0665:PT:HTML> . [Consultado em 29/04/2008].

Comissão das Comunidades Europeias. (2003). COM (2003) 716 final. [Em linha]. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:PT:PDF> . [Consultado em 29/04/2008].



Comissão das Comunidades Europeias. (2006). COM (2006) 134 final. [Em linha]. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0134:FIN:PT:PDF> . [Consultado em 29/04/2008].

Constituição Espanhola de 1978. [Em linha]. Disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf> . [Consultado em 20/04/2008].

Confederação do Turismo Português. (2005). *Reinventando o Turismo em Portugal. Estratégia de Desenvolvimento Turístico Português no I Quartel do Século XXI*. Lisboa, C.T.P.

Correia, F. (2001). *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*. Coimbra, Edições Almedina.

Correia, S. (1998). *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. 1º Suplemento. Lisboa, s.n.

Corte-Real, I. (2003). *Descentralização e Reforma Administrativa*. Oeiras, Celta Editora.

Cravinho, J. (2000). Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública. In: Encontro INA Moderna Gestão Pública, 2. *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados - acta geral do 2º Encontro INA, Lisboa, 30, 31 Março, 2000*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 99 – 114.

Cunha, L. (2003). *Perspectivas e Tendências do Turismo*. 1ª Edição. Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas.

Cunha, L. (1997). *Economia e Política do Turismo*. Alfragide, McGraw-Hill de Portugal.

Decreto-Lei n.º 208/2006 de 27 de Outubro. *Diário da República, 1ª Série – N.º 208*. Ministério da Economia e Inovação. Lisboa.



Decreto-Lei n.º 141/2007 de 27 de Abril. *Diário da República*, 1.º Série – N.º 82. Ministério da Economia e Inovação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de Abril. *Diário da República*, 1.º Série – N.º 71. Ministério da Economia e Inovação. Lisboa.

Dias, J., Oliveira, P. (2005). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra, Edições Almedina.

Direcção Regional de Estatística da Madeira. [Em linha]. Disponível em <http://estatistica.gov-madeira.pt/>. [Consultado em 05/05/2008]

Direcção Regional de Turismo da Madeira. [Em linha]. Disponível em <http://www.madeiraislands.travel> . [Consultado em 20/05/2008].

Direcção Regional de Turismo dos Açores. [Em linha]. Disponível em <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/sre-drt/> . [Consultado em 20/05/2008].

Dowding, K. (2008). Desafios à Administração Pública: Dar Poder aos Consumidores. In: Moreira, J., Jalali, C., Alves, A. (Coord.). *Estado, Sociedade Civil e administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Coimbra, Edições Almedina, pp. 11 – 23.

Fernandes, J., Gouveia, J. (dir.). (1998). *Dicionário Jurídico da Administração Pública: 1º Suplemento*. Lisboa, s.e.

Fernandes, J., Gouveia, J. (dir.). (2001). *Dicionário Jurídico da Administração Pública: 2º Suplemento*. Lisboa, s.e.

Franco, S. (1993). O conceito de gestão na modernização da Administração Pública. In: Conferência do CEGE. *Modernização do Estado – Instituições públicas: que modelos de gestão? 6ª Conferência do CEGE, Lisboa 13 e 14 de Maio de 1992*. Lisboa, CEGE, pp. 75 – 91.



Freitas do Amaral, D. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Vol I. 3ª Edição. Coimbra, Edições Almedina.

Fundo de Coesão II. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/coesao/estrutura.asp> [Consultado em 01/05/2008].

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/feder.asp> [Consultado em 01/05/2008].

Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/fse.asp> [Consultado em 01/05/2008].

Instituto de Estudo Turísticos de Espanha. [Em linha]. Disponível em <http://www.iet.tourspain.es/paginas/home.aspx?idioma=es-ES> [Consultado em 01/02/2007].

Instituto Nacional de Estatística Espanhol. [Em linha]. Disponível em <http://www.ine.es/> [Consultado em 01/02/2007].

Instituto para a Qualidade Turística Espanhola. [Em linha]. Disponível em <http://www.calidadturistica.es/> [Consultado em 20/01/2007]

Marcos, R. (2006). *História da Administração Pública. Relatório Sobre o Programa, o Conteúdo e os Métodos de Ensino*. Coimbra, Edições Almedina.

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (Fevereiro de 2008). Tratado de Lisboa. [Em linha]. Disponível em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFEA0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf> [Consultado em 01/03/2008].

Ministério do Turismo e Comércio Espanhol. [Em linha]. Disponível em <http://www.mcx.es/turismo/> [Consultado em 01/03/2008]

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in Government*. Cambridge, Harvard University Press.



Neto, J. *et. al.* (2003). *Fórum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Nunes, P. (2006). A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa. In: *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, (n.º 8). pp. 7-36. Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

Pitschas, R. (2003). Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público? In: Mozzicafreddo, J. *et.al.* (Org.) *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Editora Celta, pp. 31 – 46.

Pollitt, C. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Second edition. Oxford, Oxford University Press.

Portal do Governo. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt> [Consultado em 21/01/2007].

Real Decreto 723/2005 de 20 de Junho. *BOE n.º 147*. Ministério de La Presidência. Madrid.

Resolução do Conselho de Ministros n.º39/2006 de 21 de Abril. *Diário da República – I Série B. N.º 79*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras, Instituto Nacional de Administração.

Rocha, J. (2005). *A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa, Escolar Editora.

Serviço Regional de Estatística dos Açores. [Em linha]. Disponível em <http://estatistica.azores.gov.pt/> . [Consultado em 30/05/2008].



Sistema de Informação Estatística da Macarronésia. [Em linha]. Disponível em <http://www.siemac.org/> [Consultado em 29/06/2008].

Sousa, M., Matos, A. (2006). *Direito Administrativo Geral. Tomo I – Introdução e Princípios Fundamentais*. 2ª Edição. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Sousa, M. (1999). *Lições de Direito Administrativo*. Volume I. Lisboa, Editora Lex.

Stoker, J. (2008). Gestão do Valor Público: A Administração Pública Orientada pela Missão?. In: Moreira, J., Jalali, C., Alves, A. (Coord.). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Coimbra, Edições Almedina, pp. 25 – 48.

Turespaña. [Em linha]. Disponível em <http://www.tourspain.es> [Consultado em 19/02/2007].

Turismo de Portugal. [Em linha]. Disponível em <http://www.turismodeportugal.pt> [Consultado em 19/02/2007].

World Tourism Organization. (2006) Internacional Tourist Arrivals by Country of Destination. [Em linha]. Disponível em http://unwto.org/facts/eng/pdf/indicators/ITA_europe.pdf. [Consultado em 01/03/2008].

World Tourism Organization. (2006) Internacional Tourism Receipts by Country of Destination. [Em linha]. Disponível em http://unwto.org/facts/eng/pdf/indicators/new/ITR05_europe_euro.pdf. [Consultado em 01/03/2008].

World Tourism Organization. (2006) Outbound Tourism, Internacional Tourism Expenditure. [Em linha]. Disponível em <http://unwto.org/facts/eng/pdf/indicators/ITE.pdf>. [Consultado em 01/03/2008].